

حسين محمد البحارنة

# التطورات السياسية والدستورية في دول الخليج العربية

١٨٢٠ - ٢٠٠٤





التطورات السياسية والدستورية

في دول الخليج العربية

٢٠٠٤-١٨٢٠



الدكتور حسين محمد البحارنة

# التطورات السياسية والدستورية في دول الخليج العربية

١٨٢٠-٢٠٠٤

دراسة نقدية مقارنة لساتير هذه الدول عموماً  
ولدستور كل من مملكة البحرين ودولة  
قطر بوجه خاص



التطورات السياسية والدستورية في دول الخليج العربية ١٨٢٠-٢٠٠٤

د. حسين محمد البحارنة

الطبعة الاولى ٢٠٠٥

جميع الحقوق محفوظة

دار الشؤون الادبية

ص.ب / ٧٢٢٦ - ١١

هاتف / فاكس ٧٣٩٦٩٦ - ٠١

بيروت - لبنان

# فهرست الكتاب

مقدمة الكتاب:	٧
الباب الاول: التطورات السياسية والدستورية في دول الخليج العربية:	١٧
الفصل الاول: التاريخ السياسي للعلاقات التعاقدية الخاصة بين حكام	
امارات الخليج العربية وبريطانيا خلال السنوات ١٨٢٠-١٩٧١ ..	١٩
الفصل الثاني: التطور الاداري والدستوري في دولة الكويت	٢٥
الفصل الثالث: التطورات الادارية والدستورية	
في الامارات الخليجية الاخرى	٣٢
أولاً: التطور الاداري والدستوري في مملكة البحرين	٣٩
ثانياً: التطور الاداري والدستوري في دولة قطر	٥٥
ثالثاً: التطور الاداري والدستوري في دولة الامارات العربية	
المتحدة (امارات الساحل سابقاً)	٦٠
رابعاً: التطور الاداري والدستوري في سلطنة عمان	٦٦
الباب الثاني: تطور الاوضاع الدستورية والقضائية	
في كل من مملكة البحرين ودولة قطر	٧٣
مقدمة عامة	٧٤
الفصل الاول: التطورات الدستورية والقضائية في مملكة البحرين:	٧٨
أولاً: النظام الدستوري	٧٨
ثانياً: النظام القضائي	٨٣
انتهاء الاختصاص القضائي لبريطانيا في البحرين	٨٥
استقلال السلطة القضائية	٨٦
نظام المحكمة الدستورية بين دستوري سنة ١٩٧٣ ومئة ٢٠٠٢ .....	٨٩
الاصلاح القضائي	٩٧
الفصل الثاني: التطورات الدستورية والقضائية في دولة قطر:	١٠٤
أولاً: النظام الدستوري والقضائي قبل سنة ١٩٧٠	١٠٤
انتهاء الاختصاص القضائي لبريطانيا في قطر	١٠٧

١٠٨ .....	ثانياً: النظام الدستوري والقضائي الجديد لدولة قطر
١٠٨ .....	الدستور الدائم لدولة قطر لسنة ٢٠٠٤
١١٠ .....	استقلال السلطة القضائية
١١١ .....	الإصلاح القضائي
	الفصل الثالث: مقارنة بين النظام القضائي لمملكة البحرين
١١٤ .....	والنظام القضائي لدولة قطر
	الباب الثالث: مقارنة بين دستور مملكة البحرين لسنة ٢٠٠٢
	و الدستور الدائم لدولة قطر لسنة ٢٠٠٤،
١١٩ .....	مع الاستدلال بدستور البحرين لسنة ١٩٧٣
	الملاحق:
١٧٥ .....	١- دستور مملكة البحرين لسنة ٢٠٠٢
٢١١ .....	٢- الدستور الدائم لدولة قطر لسنة ٢٠٠٤
٢٣٩ .....	سيرة ذاتية للمؤلف



## مقدمة الكتاب

يتضمن هذا الكتاب دراسة مختصرة للتاريخ السياسي والدستوري لدول الخليج العربية التي شملها نظام الحماية البريطانية لو التي كانت تحت النفوذ السياسي البريطاني في السابق. وتتكون هذه الدول حصراً من إمارة الكويت والامارات العربية المتحدة وإمارة قطر ومملكة البحرين وسلطنة عمان وذلك مع التركيز أساساً على المقارنة بين النظام الدستوري والقضائي لكل من مملكة البحرين ودولة قطر في ظل دستور مملكة البحرين لسنة ٢٠٠٢ (والذي سنشير إليه في هذه الدراسة بدستور البحرين) والدستور الدائم لدولة قطر لسنة ٢٠٠٤ (والذي سنشير إليه في هذه الدراسة بدستور قطر) وذلك للتقارب بين كل من الدستورين عموماً في المبادئ التي يتضمنها كل منهما وفي طريقة إعداد كل منهما عن طريق لجنة معينة لا عن طريق مجلس تأسيسى منتخب مباشرة من الشعب، وذلك بالرغم من أن الدستور الدائم لدولة قطر قد عرض للموافقة عليه، بعد إقراره من الأمير، في استفتاء شعبي عام، ولكن دون أن يعرض للنقاش والتعليق عليه من قبل الرأي العام القطري حسب معرفتنا.

كما يجب البيان بأن غرض هذه الدراسة هو التركيز على أنظمة الحكم في بعض الامارات الخليجية التي تطورت نحو الاخذ بنظام الحكم الدستوري الديمقراطي القائمة على اساس مبدأ فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية واستقلالها عن بعضها البعض، مع تعاونها، وكذلك على اساس مبدأ إنشاء مجالس تشريعية منتخبة انتخاباً مباشراً من الشعب باعتباره مصدر السلطات جميعاً، وفقاً لما تنص عليه احكام دساتير هذه الامارات العربية.

وفي رأينا، إن هذه المبادئ الدستورية الحديثة للحكم الديمقراطي، تتوفر في كل من نظام الحكم الدستوري الذي يتضمنه دستور الكويت لسنة ١٩٦٢ ودستور البحرين لسنة ١٩٧٣. إلا أن هذه المبادئ الدستورية الحديثة تتوفر بشكل نسبي ومحدود في كل من دستور البحرين ودستور قطر.

وفيما يتعلق بدستور البحرين، فإنه يأخذ بنظام المجلسين، أحدهما مجلس يُنتخب أعضاؤه مباشرة من الشعب، هو مجلس النواب، والآخر مجلس يعين أعضاؤه بأمر ملكي، هو مجلس الشورى، على أن يشكل من هذين المجلسين - اللذين يتساويان في عدد أعضائهما - المجلس الوطني الذي يمارس من خلاله مجلس النواب المنتخب سلطة تشريعية ناقصة ومحدودة وذلك نظراً لمشاركة مجلس الشورى للمعين الاختصاص التشريعي لمجلس النواب المنتخب الذي يتساوى في عدد أعضائه مع عدد أعضاء مجلس الشورى. لذلك تنص المادة ٧٠ من هذا الدستور على أنه "لا يصدر قانون إلا إذا أقره كل من مجلس الشورى ومجلس النواب وصدق عليه الملك". كما أن المادة ٨٥ من الدستور تنص على أن يجتمع المجلس الوطني برئاسة رئيس مجلس الشورى الذي تكون له سلطة إعطاء صوت الترجيح في اتخاذ القرارات عند تساوي الأصوات، طبقاً لحكم المادة ١٠٣ من الدستور.

ولكن لو كان مجلس الشورى للمعين هو أقل عدداً من مجلس النواب المنتخب بما يساوي الثلث أو النصف من عدد أعضاء المجلس الأخير مثلاً، ولو كان أيضاً لا يتمتع بسلطة التشريع، مكتفياً باختصاصه الاستشاري فحسب، فإنه سيتغير الأمر، ويستعيد مجلس النواب سلطاته التشريعية والرقابية وكذلك استقلاليته عن السلطة التنفيذية. ولو عدل هذا الدستور عموماً بهذه الطريقة، لأصبح أكثر قرباً من المبادئ الدستورية الديمقراطية التي يتبناها كل من دستور الكويت لسنة ١٩٦٢ ودستور البحرين لسنة ١٩٧٣.

أما فيما يتعلق بدستور قطر، فإنه يبنى نظام المجلس الواحد، وهو مجلس الشورى، الذي يتكون من أعضاء منتخبين مباشرة من الشعب يكونون ثلثي أعضاء المجلس، ومن الوزراء أو غيرهم الذين لا يزيد عددهم على ثلث أعضاء المجلس المنتخبين، الأمر الذي يُكسب مجلس الشورى عموماً صفة السلطة التشريعية، بالرغم من تعيين بعض أعضائه من الوزراء أو من غيرهم، بموجب نص المادة ٧٧ من هذا الدستور. وبهذه الطريقة،

يتقارب حكم هذه المادة من دستور قطر مع حكم كل من المادتين ٣٣(ج)، ٤٣ من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣، وكذلك مع حكم المادتين ٥٦ ، ٨٠ من دستور الكويت لسنة ١٩٦٢ وذلك فيما يتعلق بتحديد عضوية الوزراء المعيّنين في المجلس التشريعي (المجلس الوطني البحريني ومجلس الامة الكويتي) بحيث لا يزيد عدد الوزراء المعيّنين في هذا المجلس على ثلث عدد الاعضاء المنتخبين. إلا أنه يبدو أن الفقرة (٣) من المادة ١٠٦ من دستور قطر، تُحد من السلطة التشريعية لمجلس الشورى القطري، لذا فإنها تُجيز للامير "عند الضرورة القصوى" أن يأمر بإيقاف العمل بالقاتون الذي قرره مجلس الشورى للمرة الثالثة بموافقة ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس، وذلك "لمدة التي يقرر انها تحقق المصالح العليا للبلاد".

ويبدو أن هذه الفقرة من المادة ١٠٦ من هذا الدستور، تشكل عبة في طريق تطوير النظام الدستوري للديمقراطي الحديث لدولة قطر.

أما فيما يتعلق بدستور دولة الامارات العربية المؤقت لسنة ١٩٧١ - والذي اصبح مؤخراً دستوراً دائماً- فإن للمجلس الوطني الاتحادي المعين وفقاً للمادة ٦٨ من هذا الدستور، لا يتمتع بأية سلطة تشريعية مستقلة، وإنما هو مجرد مجلس استشاري يُصدر قراراته في شكل توصيات تحتاج الى مصادقة رئيس الاتحاد واعضاء المجلس الاعلى للاتحاد عليها، وفقاً لاحكام المادتين ٨٩ ، ١١٠ من الدستور الاتحادي.

وفيما يتعلق بسلطنة عمان التي نعترف أننا نتاولنا التطور السياسي والدستوري فيها بايجاز، فإن السلطة التشريعية فيها الممثلة في مجلس عمان - الذي يتكون من مجلس للشورى المنتخب مباشرة من الشعب ومجلس للدولة المعين - هي سلطة شورية بحتة، إذ لا يملك مجلس الشورى العماني، بالرغم من انه اصبح حالياً مجلساً منتخباً مباشرة من الشعب، سلطة التشريع بمفرده وإنما عليه ان يُصدر قراراته في شكل توصيات تخضع لموافقة السلطان عليها، تمهيداً للتصديق عليها واصدارها.

وفي ضوء ما سبق، يتبين من الوضع الدستوري لكل من دولة الامارات العربية المتحدة وسلطنة عمان، بأن كلا من نظام المجلس الوطني الاتحادي، الذي يتبناه دستور الاولى، ونظام مجلس الشورى الذي يتبناه النظام الاساسي للدولة الاخيرة، لا يعطي سلطة التشريع المطلق لأي من هذين المجلسين اللذين يصدران قراراتهما في شكل توصيات تقدم

الى السلطة التنفيذية لاتخاذ ما تراه مناسباً بشأنهما. هذا مع العلم بان مجلس الشورى العماني هو اكثر تقدماً من المجلس الوطني الاتحادي الاماراتي، اذ انه يقوم حالياً، ومنذ سنة ٢٠٠٣، على اساس الانتخاب المباشر من الشعب، دون ان يكون لحكومة السلطنة دور في تعيين أي عدد من اعضائه. إلا انه ليست له سلطة تشريعية لان قراراته تصدر في شكل توصيات يجب ان يوافق عليها السلطان قبل التصديق عليها. وهذا التطور الديمقراطي لمجلس الشورى العماني الحالي، يشكل خطوة الى الامام في طريق الحكم الدستوري للديمقراطي وذلك عندما يتولى هذا المجلس اختصاصاته التشريعية الكاملة دون أي تدخل من السلطة التنفيذية. اما اعضاء المجلس الوطني الاتحادي لدولة الامارات العربية المتحدة، فهم اعضاء معينون من قبل المجلس الاعلى للاتحاد الذي يضم حكاه الامارات السبع التي تشكل دولة الاتحاد. ويتولى المجلس الاعلى للاتحاد السلطتين التنفيذية والتشريعية دون منازع. كما يعين رئيس المجلس الاعلى الاتحادي اعضاء السلطة القضائية، وتصدر الاحكام القضائية باسمه.

لما فيما يتعلق بدولة الكويت، فانها تعتبر الرائدة الكبرى في الخليج فيما يتعلق بارساء نظام الحكم الدستوري للديمقراطي في المنطقة بحكم دستورها الصادر في ١١ نوفمبر ١٩٦٢ والذي تشير اليه باعتزاز احيانا في هذه الدراسة وفي دراساتها الدستورية الاخرى. ان دستور الكويت لسنة ١٩٦٢ هو متقارب من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣، اذ أخذ هذا الدستور الاخير بكثير من المبادئ الدستورية التي يتضمنها الدستور الاول فيما يتعلق بنظام المجلس الواحد (المسمى بمجلس الامة) الذي يتمتع بسلطة تشريعية مستقلة عن الحكومة بالرغم من تمثيل الحكومة في هذا المجلس بنسبة من الوزراء بحكم مناصبهم لا يجب ان تزيد على ثلث اعضاء المجلس المنتخبين.

يبدو لنا من هذا الاستعراض للمجالس التشريعية لامارات الخليج العربية، انه لا يوجد إلا مجلسان هما الاقرب الى المجالس التشريعية المنتخبة مباشرة من الشعب. ويملك احد هذين المجلسين، وهو مجلس الامة الكويتي، سلطة تشريعية ورقابية حقيقية نسبياً، وفقاً لدستور سنة ١٩٦٢. بينما كان يملك الاخر، وهو المجلس الوطني البحريني القديم، سلطة تشريعية ورقابية مشابهة لمجلس الامة الكويتي، وفقاً لدستور سنة ١٩٧٣. ولكن المجلس الوطني القديم قد حل وفقاً للمادة ٦٥ من الدستور بالمرسوم الاميري رقم (١٤) لسنة ١٩٧٥، ثم لم ينتخب فيما بعد مجلس جديد بعد ان لوقف الامر الاميري رقم (٤) لسنة

١٩٧٥ - الذي لا يستند الى نص دستوري - للعمل بالمادة ٦٥ من الدستور بشأن انتخاب مجلس جديد وذلك لمدة غير محددة. وقد بقي هذا الامر الاميري، الذي عطل عمل المجلس الوطني، ساري المفعول لمدة ٢٧ سنة، أي حتى تاريخ اصدار ونشر دستور البحرين الذي أصبح ساري العمل به ابتداء من تاريخ نشره في ١٤ فبراير ٢٠٠٢. وبتاريخ ١٦ فبراير ٢٠٠٢، صدر الامر الملكي رقم (٢) لسنة ٢٠٠٢ الذي ألغى الامر الاميري رقم (٤) لسنة ١٩٧٥. وقد نشأ هذا الدستور الجديد لسنة ٢٠٠٢، نظام المجلسين اللذين لا يرقيان في سلطاتهما التشريعية الى مستوى السلطة التشريعية التي كان يتمتع بها نظام المجلس للواحد الذي يتضمنه دستور سنة ١٩٧٣.

لما الدستور الدائم لدولة قطر لسنة ٢٠٠٤ فإنه يزولج، الى حد ما، بين الاحكام الديمقراطية التوفيقية التي يتضمنها دستور البحرين لسنة ١٩٧٣ والاحكام المقيدة لسلطة المجلس التشريعي المنتخب التي يتضمنها دستور مملكة البحرين لسنة ٢٠٠٢ والتي سبقت الإشارة اليها.

ومع ذلك، تجدر الإشارة الى انه بالرغم من ان دستور الكويت لسنة ١٩٦٢ ودستور البحرين لسنة ١٩٧٣ هما افضل دستورين عرفتهما منطقة الخليج خلال مرحلة التطورات الدستورية لامارات الخليج العربية، إلا ان هذين الدستورين لا يرقيان فيما تتضمنه احكامهما الى مستوى نظام الحكم الدستوري الديمقراطي المطبق في البلدان التي تنتمي الى الديمقراطيات العربية. ذلك لان هذين الدستورين يمثلان نظاما ديمقراطيا توفيقيا، يأخذ بالاعتبار الاوضاع الخاصة بانظمة الحكم الوراثية المطبقة في المنطقة. وقد تعاهد كل من شعب الكويت وشعب البحرين مع الاسرة الحاكمة في هذين البلدين على المحافظة على نظام الحكم الوراثي في ظل دستور مكتوب تعاقدي يوفق بين نظام الحكم الوراثي وتداول السلطة عن طريق نظام دستوري ديمقراطي للحكم، يشارك فيه الشعب عن طريق مجلس تشريعي منتخب مباشرة من الشعب، مع تطعيمه بعدد من الاعضاء المعيّنين من الوزراء بحكم مناصبهم ومن غيرهم، على ان لا يزيد عدد الاعضاء المعيّنين في المجلس على ثلث اعضاء المجلس المنتخبين. هذا هو نظام الحكم الدستوري الديمقراطي التوفيقى الذي تبناه كل من دستور الكويت لسنة ١٩٦٢ ودستور البحرين لسنة ١٩٧٣. وينبني على تبني هذا للنظام الدستوري الديمقراطي التوفيقى للحكم في منطقة الخليج، اربعة مبادئ اساسية نشرحها فيما يلي:

**المبدأ الأول:** وهو أن الأمير - الذي هو رأس الدولة وذاته مصونة - يتولى سلطاته بواسطة وزرائه، لا مباشرة كما ينص على ذلك، خطأ، دستور البحرين. وحيث أن الأمير هو الذي يعين رئيس مجلس الوزراء والوزراء، فتتبع لذلك يسألون منفردين ومتضامنين لأمه مباشرة.

وبناء على هذا المبدأ التوفيقي، فإن ليًا من دستور الكويت لسنة ١٩٦٢ ودستور البحرين لسنة ١٩٧٣ ودستور البحرين لسنة ٢٠٠٢ والدستور الدائم لقطر لسنة ٢٠٠٤ لا يتضمن مبدأ المسؤولية التضامنية للحكومة أمام البرلمان أو السلطة التشريعية.

**المبدأ الثاني:** وهو عدم طرح موضوع الثقة برئيس مجلس الوزراء، لأن نجاح طرح الثقة برئيس مجلس الوزراء، يؤدي إلى استقالة الوزارة وتعيين وزارة جديدة. وهذا ما أراد دستور الكويت ودستور البحرين لسنة ١٩٧٣ أن يتحاشا حصوله لأن التجارب الدستورية الخاصة بالكويت والبحرين أثبتت ديمومة رئيس مجلس الوزراء في توليه هذا المنصب، دون تغيير وذلك لأنه عضو قيادي بارز من أعضاء الأسرة الحاكمة. لذلك استعيض هذا المبدأ في الدستوريين، بمبدأ "عدم إمكان التعاون" مع رئيس مجلس الوزراء على أن يُجرى التصويت في المرة الأولى بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس الأمة الحاضرين بالنسبة لدستور الكويت، وبأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الوطني الحاضرين بالنسبة لدستور البحرين. وإذا لم يلاق هذا التصويت موافقة الأمير، فإنه يختار بين إعفاء رئيس مجلس الوزراء من منصبه وبين حل المجلس التشريعي. وهذا الأمر الأخير هو غالباً ما يحدث، إذ يفضل الأمير عادة استعمال سلطته الدستورية في حل المجلس التشريعي بدلاً من إعفاء رئيس مجلس الوزراء من منصبه الذي هو منصب دائم، كما قلنا سابقاً. فلن حل الأمير المجلس وتجددت تولية رئيس مجلس الوزراء المذكور، ولكن قرر المجلس الجديد بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم، عدم إمكان التعاون معه كذلك، اعتبر معزلاً منصبه من تاريخ قرار المجلس في هذا الشأن، وتشكل وزارة جديدة يرأسها رئيس مجلس وزراء جديد يعينه الأمير بأمر أميري. ولكن يبدو أن هذا المبدأ النظري البحث لم يطبق مطلقاً على أرض الواقع في دولة الكويت، على سبيل المثال، التي خاضت تجربتها الدستورية لمدة تقارب ٤٣ سنة.

**المبدأ الثالث:** وهو أن رئيس الدولة (الأمير أو الملك) يتمتع بحق دستوري مطلق في حل البرلمان أو المجلس التشريعي تمهيداً لانتخاب مجلس تشريعي جديد. كما يملك نفس

الحق في مدّ الفصل التشريعي أو تأجيل إنتخاب المجلس الجديد بعد حل المجلس القديم. هذا هو نظام الحكم الدستوري الديمقراطي التوفيقى في منطقة الخليج الذي لرساه بديلة دستور الكويت العدي لسنة ١٩٦٢، ثم تبعه دستور البحرين العدي لسنة ١٩٧٣. وقد اخذ بهذا المبدأ ايضا بتوسع كبير دستور البحرين لسنة ٢٠٠٢ وفقاً للمادة ٦٤ منه وبمستور قطر لسنة ٢٠٠٤ وفقاً للمادة ١٠٤ منه.

**المبدأ الرابع:** وهو ان نظام الحكم الدستوري الديمقراطي في منطقة الخليج، قد لرسى مبدأ الانتخاب وللتعيين معاً فيما يتعلق بعضوية البرلمان او المجلس التشريعي. ويتضمن للدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ هذا المبدأ وذلك على اساس ان لا يتجاوز عدد الاعضاء من الوزراء المعينين بحكم مناصبهم في مجلس الامة عن ثلث اعضاء المجلس المنتخبين (المادتان ٥٦، ٨٠). ثم تبع الدستور الكويتي دستور دولة البحرين لسنة ١٩٧٣ الذي يشترط ايضا ان لا يتجاوز عدد اعضاء الوزراء المعينين بحكم مناصبهم في المجلس الوطني ١٤ وزيراً، أي ما يعادل ثلث الاعضاء المنتخبين (المادتان ٣٣ج، ٤٣). أما دستور البحرين - الذي يقوم على اساس المجلسين التشريعيين - فقد اخذ بمبدأ الانتخاب بالنسبة لمجلس النواب وبمبدأ التعيين بالنسبة لمجلس الشورى، مع اشتراط ان يكون عدد اعضاء مجلس الشورى المعين مساوياً لعدد اعضاء مجلس النواب المنتخب (المادتان ٥٢، ٥٦).

وفيما يتعلق بدستور قطر، فقد اخذ ايضا بمبدأ الانتخاب وللتعيين بشرط ان لا يتجاوز عدد الوزراء، او غيرهم، المعينين في مجلس الشورى عن ثلث عدد الاعضاء المنتخبين في المجلس (المادة ٧٧). إلا ان دستور قطر، من ناحية اخرى، يتضمن المادة ١٠٦(٣) التي تنص على احكام تعيق سلطة واختصاص مجلس الشورى في اصدار القوانين وذلك بنصها على أن للامير ان يؤجل، في حالة الضرورة القصوى، اصدار القانون الذي قرره ولصدره مجلس الشورى اذا رأى ان ذلك يخدم المصلحة العليا للبلاد. وكذلك الحال بالنسبة للاحكام للمواد ٧٠، ٨٥، ٩٢، ١٠٣ من دستور البحرين، فانها ايضا تحدّ الى درجة كبيرة من اختصاصات مجلس النواب في قرار واصدار القوانين وذلك نظراً لما تتضمنه هذه المواد من قيود على سلطة مجلس النواب في اصدار قوانين لا تتل موافقة الحكومة او مجلس الشورى عليها. وكذا الحال بالنسبة للمادة ١٢٠ من هذا الدستور التي تعيق السلطة التشريعية لمجلس النواب المنتخب في اجراء أي تعديل جزئي على الدستور،

ما لم ينل هذا التعديل الموافقة المسبقة للحكومة أو لمجلس الشورى عليه. ويشترط لنفاذ أي تعديل دستوري، موافقة ثلثي أعضاء مجلس الشورى والnob عليه، مع ضرورة تصديق الملك على هذا التعديل.

أما نظام الحكم الدستوري الديمقراطي في الديمقراطيات العريقة في أوروبا وغيرها من العالم المتحضر، فيقوم على أساس فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية عملياً، لا نظرياً بنص دستوري غير مطبق على أرض الواقع، كما هو الوضع بالنسبة لمعظم دول جامعة الدول العربية. هذا هو المبدأ الأول. أما المبدأ الثاني، فهو أن نظام الحكم الملكي الدستوري في أوروبا يقوم على أساس أن رئيس الدولة (الملك أو الملكة) يسود ولا يحكم. فالحكومة في هذه الديمقراطيات العريقة، يشكلها ويديرها رئيس الحزب الحاكم في هذه الدول والذي يحصل حزبه على أغلبية الأصوات المطلقة للناخبين من الشعب عن طريق الانتخاب السري المباشر. وهذا يعني أن الحكومة هي منتخبة مباشرة من الشعب وليست معينة من رئيس الدولة. أما في حالة نظام الحكم الديمقراطي الرئاسي، فإن الوزراء المعيّنين يحتاجون إلى موافقة السلطة التشريعية (البرلمان) على ترشيحهم قبل تعيينهم في مناصبهم من قبل رئيس الجمهورية، كما يجري عليه العمل في الولايات المتحدة الأمريكية، على سبيل المثال. أما رئيس الدولة، فإن دوره ينحصر في التصديق على التشريعات التي يقرها البرلمان (السلطة التشريعية) وإصدار المراسيم الخاصة بالتعيينات ولوائح الضبط واللوائح اللازمة لترتيب المصالح والإدارات للعلمة بما لا يتعارض مع القوانين وذلك بناء على طلب رئيس مجلس الوزراء. كما أن رئيس الدولة لا يملك حل البرلمان إلا بناء على طلب رئيس الحكومة المنتخب وهو رئيس مجلس الوزراء ورئيس الحزب الحاكم. أما المبدأ الدستوري الثالث، فيقوم على أساس أن البرلمان (السلطة التشريعية) المنتخب كلياً من الشعب، يستجوب رئيس مجلس الوزراء ويستجوب الوزراء ويطرح موضوع الثقة البرلمانية في الوزراء منفردين، كما يطرح موضوع الثقة في رئيس مجلس الوزراء نفسه بصفته مسئولاً عن وزارته بشكل تضامني. فإذا نجح البرلمان في طرح موضوع الثقة بالأغلبية المطلقة لأعضاء البرلمان الحاضرين، تخلى رئيس مجلس الوزراء عن منصبه طوعاً ونسقط الوزارة. وحينذاك تجرى انتخابات تشريعية لوزراء حكومية منتخبة جديدة، يفوز فيها الحزب الذي يحصل على الأغلبية المطلقة لأصوات الناخبين من الشعب. وفي هذه الحالة، يكون دور رئيس الدولة (سواء كان ملكاً



أو ملكة أو رئيس جمهورية منتخب من الشعب)، منحصرأ بإصدار المراسيم اللازمة بشأن قبول استقالة رئيس مجلس الوزراء الحاكم الذي اسقط وزارته البرلمان، وتعيين رئيس مجلس الوزراء الجديد الذي يمثل رئيس الحزب الذي فاز في الانتخابات بالاغلبية المطلقة لاصوات الناخبين. أما نظام الحكم البرلماني الرئاسي، كما هو الوضع في الولايات المتحدة الأمريكية، فيختلف عن أنظمة الحكم الأوروبية فيما يتعلق بالسلطات التنفيذية التي يمنحها الدستور الأمريكي لرئيس الجمهورية لمنتخب مباشرة من الشعب، تحت إشراف مجلس الكونجرس الأمريكي، المكون من مجلس ممثلي الشعب ومجلس الاعيان المنتخبين (الكونجرس). فالرئيس الأمريكي هو رئيس السلطة التنفيذية وهو الذي يعين الوزراء بناء على موافقة مجلس الكونجرس الأمريكي على هذه التعيينات للوزراء كما بينا سابقاً.

وعليه، فإن المسؤولية الفردية والتضامنية لرئيس مجلس الوزراء والوزراء المنتخبين جميعاً في الديمقراطيات العريقة، هي أمام البرلمان (السلطة التشريعية) وليست أمام رئيس الدولة (الملك أو الأمير) كما هو الوضع القائم في أنظمة الحكم الدستورية الديمقراطية في الخليج.

ونتيجة لذلك، فإنه وفقاً لهذه المبادئ الدستورية للديمقراطية الحقّة المطبقة في الديمقراطيات العريقة، لا يملك رئيس الدولة (الملك أو الملكة أو رئيس الجمهورية المنتخب) سلطة حل البرلمان أو المجلس التشريعي. ولكن الذي يملك ذلك، قبل انتهاء الفصل التشريعي للبرلمان، هو رئيس مجلس الوزراء المنتخب مباشرة من الشعب ورئيس الحزب الحاكم الذي له الحق بأن يقرر حل البرلمان وانتخاب برلمان جديد، عن طريق الاقتراع العام السري، ليقوم مقام البرلمان المنحل. وقد ينجح رئيس مجلس الوزراء ورئيس الحزب الحاكم في تولي سلطة الحكم والإدارة لبلاده إذا نجح هو وحزبه في الانتخابات الجديدة بالاغلبية المطلقة لاصوات الناخبين. أما رئيس الدولة (ملكاً كان أو رئيس جمهورية)، فإن دوره الدستوري ينحصر في إصدار المراسيم للضرورة لحل البرلمان ولدعوة البرلمان الجديد للانعقاد.

هذه مقامة عامة للكتاب الذي يتكون من باين اساسيين هما:

البلد الاول: ويتضمن التطورات السياسية والدستورية في دول الخليج العربية.

البلد الثاني: ويتضمن تطور الاوضاع الدستورية والقضائية في كل من مملكة البحرين ودولة قطر.

ويتكون الباب الاول من ثلاثة فصول هي: الفصل الاول: ويتضمن التاريخ السياسي للعلاقات التعاقدية الخاصة بين حكاه امارات الخليج العربية وبريطانيا خلال السنوات ١٨٢٠-١٩٧١. والفصل الثاني: ويتضمن التطور الاداري والدستوري في دولة الكويت. والفصل الثالث: ويتضمن التطورات الادارية والدستورية في الامارات للخليجية الاخرى وسلطنة عمان. وتشمل هذه التطورات كلا من البحرين وقطر والامارات العربية المتحدة وعمان.

لما الباب الثاني فيكون من اربعة فصول هي:

الفصل الاول: ويتضمن التطورات الدستورية والقضائية في مملكة البحرين.

الفصل الثاني: ويتضمن التطورات الدستورية والقضائية في دولة قطر.

الفصل الثالث: ويتضمن مقارنة بين النظام القضائي لمملكة البحرين والنظام القضائي لدولة قطر.

الباب الثالث: ويتضمن مقارنة بين دستور مملكة البحرين لسنة ٢٠٠٢ والدستور الدائم لدولة قطر لسنة ٢٠٠٤، مع الاستدلال بدستور البحرين لسنة ١٩٧٣.

نرجو ان تكون لهذه الدراسة القانونية المقارنة للاوضاع السياسية والدستورية لامارات الخليج العربية، فائدة علمية للقارئ الكريم، وبخاصة للمحامين والحقوقيين والقضاة المهتمين بالدراسات الدستورية.

وفقنا الله تعالى الى ما فيه الخير والصلاح والنفع المستمر لشعب منطقتنا للخليجية الغالية على صعيد استمرار المطالبة بالتطوير والاصلاح لانظمة الحكم الوراثي المطلق في هذه المنطقة الاستراتيجية والاقتصادية المهمة من عالمنا العربي التي تتصارع فيها رياح التغيير والاصلاح العاصفة التي تطالب بترسيخ انظمة الحكم الدستوري الديمقراطي الصحيح في المنطقة.

## الباب الاول

التطورات السياسية والدستورية

في دول الخليج العربية



## الفصل الاول

### التاريخ السياسي للعلاقات التعاهدية الخاصة بين حكام امارات الخليج

العربية وبريطانيا خلال السنوات ١٨٢٠-١٩٧١:

لقد كانت بريطانيا - عن طريق شركة الهند الشرقية المؤسسة ببراءة ملكية في سنة ١٦٦٠ - قد تمكنت في نهاية القرن الثامن عشر، من القضاء على النفوذ التجاري للدول الاجنبية مثل هولندا وفرنسا اللتين كانت لهما مصالح تجارية في المنطقة الشمالية من الخليج. وقد باشرت بريطانيا في مطلع القرن التاسع عشر في تقليص نفوذ الامبراطورية العثمانية في الخليج وشبه الجزيرة العربية او حصره ضمن اقاليم محدودة ممتدة على الساحل الشرقي لشبه الجزيرة العربية او ضمن بعض المناطق الداخلية منها. وعليه، يمكن اعتبار مطلع القرن التاسع عشر بداية لبسط النفوذ السياسي لبريطانيا في بحر الخليج وفي اراضي الساحل العربي من الخليج، بما في ذلك جزيرة البحرين.

وقد كان يحكم هذه الاراضي والمناطق الساحلية حكام المنطقة بطريقة هي اقرب الى النظام القبلي المعروف. وقد كانت لشركة الهند الشرقية تجارة بحرية منتظمة بين ميناء مدينة البصرة في شمال الخليج وميناء مدينة بومبي في جنوبه. وقد كانت الهند آنذاك مستعمرة بريطانية تحكمها شركة الهند الشرقية.

وبحجة ان بولخر هذه الشركة كانت تتعرض لى هجمات مسلحة من قبائل القواسم المتحصنة في رؤوس الجبال المطلة على الساحل العماني، تقدمت بريطانيا، بداية، على عقد سلسلة من الاتفاقيات البحرية بين سنة ١٨٠٦-١٨٥٣ مع حكام بلدان ساحل عمان. وتتضمن هذه الاتفاقيات لحكاما تازم حكام تلك البلدان - التي اطلق عليها تعبير

"المشيخات" "Shaikhdoms" - بالتوقف عن الغارات البحرية على السفن البريطانية وبمكافحة الاتجار بالرقيق والالتزام بالمحافظة على السلام والاستقرار في مياه ولأراضي الخليج عموماً. وأهم هذه الاتفاقيات، اتفاقيتان هما المعاهدة العامة للسلام "The General Treaty of Peace" المعقودة في ٨ يناير ١٨٢٠، والمعاهدة الدائمة للسلام "The Permanent Treaty of Peace" المعقودة في ٤ مايو ١٨٥٣. وقد وقع هذه المعاهدات في الأصل حكام مشيخات ساحل عمان. وابتداءً من توقيع هؤلاء الحكام على المعاهدة العامة للسلام لسنة ١٨٢٠ غيرت بريطانيا تسمية ساحل عمان الذي كانت تسميه بـ "ساحل القراصنة" "Pirates Coast" إلى "الساحل المتصلح" "Trucial Coast". كما أطلقت على الحكام الذين يحكمونه تسمية "حكام الساحل المتصلح" "Rulers of the Trucial Coast". وقد انضم إلى هذه المعاهدات حاكم البحرين. ثم انضم إليها حاكم قطر الذي التزم بها فيما بعد بصورة غير مباشرة بموجب اتفاقيته السرية مع بريطانيا في سنة ١٨٦٨ التي لم تعنها بريطانيا نظراً لأنها كانت تعتبر قطر آنذاك واقعة تحت نفوذ الحكم العثماني، شأنها شأن الكويت أثناء تلك الحقبة من القرن التاسع عشر. ولكن للكويت كانت تتميز آنذاك عن إمارات أو حكومات الخليج الجنوبية وذلك نظراً لأنها لم تشارك في أي من اتفاقيات السلام البحرية المذكورة، كما لم تطلب بريطانيا من حكامها الانضمام إلى تلك الاتفاقيات التي كانت تهدف إلى مكافحة ما كان يسمى بالقرصنة وتجارة الرقيق والمحافظة عموماً على أمن وسلام مياه الخليج من الغارات والغزوات البحرية المتبادلة بين حكام المنطقة والتي كان المقيم البريطاني في مدينة بوشهر هو الحكم الفصل في إيجاد الحلول المناسبة لقض الخلافات والمنازعات بين حكام المنطقة، بما في ذلك فرض العقوبات أو لفرضات على الحكام المعنيين في نظره. إلا أنه يجب لفت النظر إلى أن بريطانيا كانت تعامل حكام بلدان أو مشيخات المنطقة - من خلال أحكام المعاهدات البحرية - كحكام مستقلين فيما يتعلق بالأقاليم التي تقع تحت سيطرة كل منهم. كما أنها لم تكن تتدخل في الشئون الداخلية لسكان هذه الأقاليم الذين كانت تعتبرهم خاضعين مباشرة لسلطة حكامهم.

أما مرحلة التدخل البريطاني في شئون حكام هذه البلدان أو المشيخات، فقد ابتدأت بما نسميه بالاتفاقيات السياسية المعقودة بين سنة ١٨٦١ وسنة ١٩١٦. وتفضيلاً، فله حين تمت لبريطانيا السيطرة المطلقة على بحر الخليج من الشمال إلى الجنوب وذلك بعد فرض

السلام والاستقرار على هذا البحر وانتهاء جميع الغارات والغزوات البحرية المتبادلة بين  
 حكام المنطقة في خلال النصف الاول من القرن التاسع عشر عن طريق المعاهدات  
 البحرية مع حكام المنطقة، ابتداءً للنفوذ البريطاني يتوجه تدريجياً الى اراضي وبلدان  
 المنطقة التي يحكمها هؤلاء الحكام وذلك عن طريق عقد سلسلة المعاهدات او الاتفاقيات  
 السياسية المشار اليها اعلاه. ومع ذلك، يجب التنويه الى ان هذه الاتفاقيات السياسية  
 المعقودة خلال تلك الحقبة كانت قد عقدت لا لرغبة بريطانيا وحدها، ولكن نتيجة لاصرار  
 حكام بلدان المنطقة انفسهم الذين لم يطالبوا بمثل هذه الاتفاقيات السياسية فحسب، وانما  
 طالب كل منهم بالحاح مستمر - عبر سنوات متقطعة - بان تفرض الحكومة البريطانية  
 عليه وعلى بلاده الحماية البريطانية باعلان دولي رسمي، كما فعلت بريطانيا عندما اعلنت  
 الحماية البريطانية على سلطنة زنجبار في سنة ١٨٩٠ وعلى مصر سنة ١٩١٤، لثأر قيلم  
 الحرب العالمية الاولى التي دخلت فيها الدولة العثمانية طرفاً في الحرب ضد بريطانيا  
 وحلفائها. ومع ذلك، يجب التنويه بان اعلان الحماية البريطانية رسمياً على مصر - التي  
 استمرت حتى سنة ١٩٢٢ - كان مفروضاً عليها فرضاً ولم يكن برغبة حكومتها وذلك  
 بعد أن تم لبريطانيا القضاء على النفوذ العثماني في مصر.

ولكن يتبين لنا انه وان كان نظام الحماية البريطانية لم يفرض على حكام امارات  
 الخليج باعلان دولي رسمي، إلا انه يبدو أن المعاهدات السياسية المذكورة مع حكام بلدان  
 او مشيخات الخليج، تتضمن معنى نظام الحماية من وجهة نظر للقانون الدولي دون  
 التصريح به بموجب اعلان دولي رسمي.

وتشمل الاتفاقيات السياسية - المعروفة بتعبير "اتفاقيات المنع أو التحريم"  
 (The Exclusive Agreements)، الاتفاقيات التالية:

- ١ - اتفاقيات الاعول ١٨٦١، ١٨٨٠، ١٨٩٢ مع حكام البحرين.
- ٢ - اتفاقية عام ١٨٩٩ مع حاكم الكويت. وقد عقدت بصورة سرية، بدلية، لكون  
 بريطانيا كانت تتحاشى الدخول في معركة سياسية ظاهرة مع سلطان الدولة العثمانية  
 نظراً لانها كانت تعتبر الكويت واقعة تحت النفوذ العثماني آنذاك.
- ٣ - اتفاقية عام ١٨٦٨ مع حاكم قطر والتي كانت سرية في البدلية لنفس الاسباب  
 السالف بيانها بشأن الكويت. ولكن بريطانيا قررت مضمون اتفاقيات المنع أو التحريم في  
 اتفاقية أخيرة مع قطر في عام ١٩١٦ بعد القضاء على النفوذ العثماني كلياً في الخليج.

٤ - اتفاقيات عام ١٨٩٢ مع حكام الساحل المتصالح (الإمارات العربية المتحدة حالياً).

وتضاف إلى المعاهدات البحرية والمعاهدات السياسية الخليجية التي عقدتها بريطانيا مع حكام منطقة الخليج، اتفاقيات يمكن تسميتها بالاتفاقيات الاقتصادية المعقودة خلال الفترة ١٩٠٢-١٩٢٣، وهي الاتفاقيات أو الالتزامات المتعلقة بتحرير منح الامتيازات الخاصة بالثروة النفطية للدول الأجنبية.

### الالتزامات المفروضة بموجب هذه المعاهدات والاتفاقيات:

يتضح عموماً من استعراض نصوص وأحكام المعاهدات السياسية للسابقة الذكر التي عقدتها بريطانيا مع حكام بلدان أو مشيخات الخليج، أن هذه الاتفاقيات فرضت على هؤلاء الحكام قيوداً وشروطاً سيادية تحرم عليهم القيام بالأعمال التالية:

أ - الاتصال بالدول الأجنبية أو إنشاء علاقات دبلوماسية أو غيرها معها، بدون موافقة بريطانيا.

ب - المفاوضة أو عقد معاهدات أو اتفاقيات مع الدول الأجنبية، عدا بريطانيا، بدون موافقة الحكومة البريطانية.

ج - للتنازل أو التخلي عن أي جزء من الأراضي في هذه الدول بأية طريقة، لاية دولة أجنبية، بدون أخذ موافقة الحكومة البريطانية مسبقاً.

د - منح أية امتيازات خاصة بالنفط أو المعادن للدول الأجنبية، أو للشركات الأجنبية، بدون استشارة الحكومة البريطانية ولأخذ موافقتها مسبقاً.

وفي مقابل هذه الالتزامات والتعهدات التي حصلت عليها بريطانيا، التزمت الحكومة البريطانية لحكام هذه البلدان أو المشيخات بأن تحميهم ضد العدوان الخارجي على أراضيهم، وأن تحافظ على الاستقلال الذاتي لكياناتهم، وأن تحافظ على مصالحهم السياسية والاقتصادية، وأن تحمي مصالح مواطنيهم في الخارج، وأن تقوم بتسيير شؤونهم الخارجية. ويلاحظ أن أغلب هذه الالتزامات البريطانية لا تقوم على أسس نصوص صريحة في المعاهدات أو الاتفاقيات المذكورة، وإنما نشأت نتيجة للعرف والممارسة الدولية لبريطانيا.



ان القيود والالتزامات السابقة الذكر التي وضعتها بريطانيا على أنظمة الحكم في هذه البلدان - خلال فترة الحماية البريطانية - قد سلبت من هذه الأنظمة ممارسة حقوق السيادة في الشؤون الخارجية "External Sovereignty"، هذه الحقوق التي هي عنصر أساسي لاستقلال وسيادة الدولة في مفهوم القانون الدولي.

### الوضع القانوني والدولي لامارات الخليج العربية:

يتبين لنا من احكام هذه الاتفاقيات السياسية مع حكام هذه البلدان او المشيخات (والتي سنشير اليها فيما يلي بتعبير الامارات) انها أدت الى تنزل هذه الامارات عن سيادتها الخارجية كاملة لبريطانيا والاحتفاظ بالسيادة الداخلية فيما يتعلق بشؤون قاليهما ومواطنيهما. إلا أنها لا تتضمن نصوصاً صريحة معلنة تتعلق بفرض الحماية البريطانية عليها. كما أن بريطانيا نفسها تجنبت - كما قلنا سابقاً - الاعلان رسمياً عن وضع هذه الامارات تحت الحماية البريطانية. ولكن يمكن القول ان نظام الحماية البريطانية غير المعلن قد طبق على هذه الامارات عن طريق الممارسة بالنسبة لعلاقات هذه الامارات ببريطانيا وكذلك نتيجة لاستمرار الاخيرة في تسيير الشؤون الخارجية للامارات الخليجية بالنسبة لعلاقاتها الدولية مع الدول الاجنبية الاخرى، هذه العلاقات التي كانت لا تتم إلا عن طريق الحكومة البريطانية. وكما بينا سابقاً، فإن نظام الحماية البريطانية الذي كان مطبقاً على إمارات الخليج، لم يكن نتيجة لاعلان رسمي بفرض الحماية البريطانية على هذه الامارات، وإنما تطور ونما وثبتت جذوره دولياً عن طريق الممارسة البريطانية التي وجدت تشجيعاً قوياً من حكام الامارات أنفسهم وذلك كوسيلة لضمان المحافظة على استمرار سيادتهم على كياناتهم الضعيفة التي كانت معرضة لتهديد الدول الكبرى المجاورة مثل الدولة العثمانية والدولة الفارسية.

وكانت الحكومة البريطانية تشير الى امارات الخليج - خلال حقبة الحماية البريطانية عليها - بتعبير "الحكومات المستقلة المرتبطة ببريطانيا بعلاقات تصاهدية خاصة". ويشار اليها حينئذ بتعبير "الدول المحمية" "Protected States". وهذا التعبير - الذي يتضمن التأكيد على اسم "الدول" المشمولة بالحماية - يختلف عن تعبير قانوني آخر يعرف بـ "المحميات الشبيهة بالمستعمرات" "Colonial Protectorates" كما يختلف هذا للتعبير الاخير بدوره عن تعبير "المستعمرات" "Colonies" التابعة للتاج البريطاني مباشرة.

ويبدو أن الفارق، من وجهة نظر القانون الدولي، بين الحماية الشبيهة بالمستعمرة، والمستعمرة من الناحية الواقعية هو أن الأولى تدار من قبل الدولة الحامية بطريقة هي أقرب إلى نظام إدارة المستعمرة مع فارق واحد وهو أن حاكم أو شيخ القبيلة الذي يحكم الاقليم الذي فرض عليه نظام الحماية، لم تعزله الدولة الحامية بل ظل يتمتع بممارسة نظام حكمه القبلي على سكان المحمية الذين يخضعون لسلطته، بينما تدار المستعمرة مباشرة من قبل التاج البريطاني أو الدولة المستعمرة. أما حاكم المستعمرة فيعين مباشرة من قبل التاج البريطاني أو الدولة المستعمرة، ويكون عادة من مواطني هذه الدولة وخاضعاً لأوامرها كأحد موظفيها. وقد كانت عدن، على سبيل المثال، مستعمرة باعلان رسمي، كما كان هو الحال بالنسبة لمستعمرة الهند سابقاً وغيرها من مستعمرات القارة الأفريقية التي ضمت إلى التاج البريطاني بعد أن سلبت السيادة المطلقة من شيوخ قبائلها. ولم يكن هذا الوضع مقبولاً بالنسبة لامارات الخليج التي بالرغم من تنازل حكامها عن سيادتهم الخارجية لبريطانيا بموجب الاتفاقيات السياسية السالف بيانها للمحودة مع الأخيرة، إلا أن حكامها احتفظوا بسيادتهم الداخلية على قلوبهم، كما أن بريطانيا كانت ترفض باستمرار طلبات للحكام في فرض الحماية البريطانية عليهم باعلانات رسمية كما قلنا سابقاً.

ونتيجة لوضع الحماية الواقعي على حكام امارات الخليج، فقد كان يمثل مصالح الحكومة البريطانية في الخليج مقيم بريطاني يحمل لقب "المقيم السياسي البريطاني" **"British Political Resident"** الذي كان مقر إقامته منذ سنة ١٨٦٢ وحتى سنة ١٩٤٧ في بوشهر بابران وذلك بعد اعلان استقلال القارة الهندية في تلك السنة. ثم انتقلت إقامته منذ سنة ١٩٤٨ إلى البحرين. كما كانت مصالح الحكومة البريطانية لدى حكومات امارات الخليج، ممثلة بوجود وكيل سياسي - يعرف بالوكيل السياسي أو المعتمد البريطاني **"Political Agent"** - في كل من الكويت والبحرين وقطر ولحدي إمارات الساحل السبع المعروفة بحكومات أو مشيخت الساحل المتصالح. وكان هؤلاء الوكلاء السياسيون يخضعون لسلطة وتوجيهات المقيم السياسي البريطاني في البحرين الذي كان يحمل درجة سفير في الحرف الدبلوماسية البريطاني.

وسنعالج أثناء التطورات الإدارية والسياسية في كل إمارة من الامارات الخليجية على حدة.

## الفصل الثاني

### التطور الإداري والدستوري في دولة الكويت:

لقد كانت للكويت قبل استقلالها بتاريخ ١٩ يونيو ١٩٦١، تتمتع بسيادتها الداخلية تحت السلطة المطلقة لحاكم الكويت. بينما تنازل الحاكم عن سيادته الخارجية لبريطانيا بحكم الاتفاقية التي عقدها مع الأخيرة بتاريخ ٢٣ يناير ١٨٩٩ والتي اخذت بريطانيا بموجبها على عاتقها تمثيل الكويت في علاقاتها الخارجية مع الدول الأجنبية وحمايتها ضد أي عدوان خارجي عليها. وكانت توصف الكويت سابقاً قبل استقلالها من بريطانيا، "بالدولة المحمية" "Protected State" أو "الحكومة المستقلة التي تربطها علاقات معاهدة خاصة مع الحكومة البريطانية". وكان هذا الوصف السابق في المصطلح الدبلوماسي البريطاني، يشمل حكومات الخليج العربية الأخرى التي كانت ترتبط مع الحكومة البريطانية بعلاقات معاهدة خاصة مشابهة.

لما نظام الحكم في الكويت قبل عام ١٩٥٠، فقد كان قائماً على أساس السلطة المطلقة لحاكم الكويت في مختلف الشؤون التشريعية والتنفيذية والقضائية، وكان الحاكم يحكم البلاد حكماً فردياً مباشراً في جميع الأمور وفي القضايا المدنية والجزائية. أما إذا اشكل عليه امر من الأمور في القضايا المرفوعة إليه، فحالها إلى القضاة لشرعين ليحكموا فيه وفقاً لمبادئ الشريعة الإسلامية. أما الخلافات التجارية، فكان الحاكم ينظر فيها ابتداءً، ثم يحيل ما استعصى عليه النظر فيها من أمور إلى بعض ذوي الخبرة ليحكموا فيها. ولم تنشأ المحاكم المدنية للنظامية إلا في عهد متأخر جداً وذلك في نهاية الخمسينات من القرن الماضي. وكانت بداية التنظيم الحديث لمحاكم الكويت الوطنية قد تم في بداية عام ١٩٥٩ عندما كون حاكم الكويت لجنة قانونية عليا برئاسة الفقيه المصري المعروف عبدالرزاق

السنهوري الذي نظم القضاء في الكويت على لس حديئة وأعد مجموعة من لقوانين المدنية والجنائية الحديئة التي أصدرها حكم الكويت لتطبيقها في المحاكم الوطنية.

### الاختصاص القضائي البريطاني في الكويت:

إن الحديث عن القضاء في الكويت في الماضي، يتطلب منا الإشارة، من الناحية التاريخية، الى أنه بناء على اتفاق خاص في السابق بين الحكومة البريطانية وحكم الكويت، نشئت في سنة ١٩٢٥ محكم بريطانية، في مقر الوكيل السياسي (المعتمد البريطاني) في الكويت للنظر في مختلف القضايا التي تخص البريطانيين وغيرهم من المواطنين الاجانب الذين لم يكونوا يخضعون لسلطة القضاء المحلي الذي كان يتولى - تحت اشراف حكم الكويت - الاختصاص القضائي في كل الامور المدنية والجنائية والشرعية التي تخص المواطنين الكويتين وحدهم. وكانت المحاكم البريطانية قد نشئت في الكويت بموجب أمر ملكي بريطاني (Order in Council) صدر في سنة ١٩٢٥. وكانت المحاكم البريطانية في الكويت - كما في غيرها من الامارات العربية الاخرى - تطبق للقوانين الانجليزية المستوحاة في الغالب من القوانين التي كانت مطبقة في مستعمرة الهند قبل عام ١٩٤٧، كما كانت تطبق أيضا بعض القوانين المستوحاة من القوانين البريطانية المطبقة في السودان آنذاك.

ولكن الحكومة البريطانية قد ابتدأت تتخلى تدريجياً - خلال منتصف الخمسينات من لقرن الماضي- عن بعض اختصاصها القضائي في الكويت وذلك بتحويل الاختصاص القضائي على كل مواطني الدول العربية والاسلامية، بما في ذلك مواطني دول الكومنولث البريطاني من المسلمين، الى القضاء المحلي الذي كانت تبشره المحاكم الكويتية.

ولكن بعد ان بدأ تنظيم المحكم في الكويت على لس حديئة في بداية عام ١٩٥٩ وذلك بالترامن مع إصدار حكم الكويت، بمساعدة الفقيه المصري للدكتور عبدالرزاق السنهوري، عدة تشريعات مدنية وجنائية حديئة لتطبيقها على الكويتيين والاجانب على السواء، فانه نتيجة لهذا التطور القضائي والتشريعي في الكويت في بداية ذلك العام، تخلت بريطانيا نهائياً في سنة ١٩٦١، عن سلطتها القضائية في الكويت وأنهت الى الابد الاختصاص القضائي للمحاكم البريطانية الذي كانت تمارسه على البريطانيين ومواطني دول الكومنولث البريطاني وغيرهم من الاجانب من مختلف الجنسيات الموجودين في

الكويت. وبناء عليه، فقد وقعت الحكومة البريطانية مع حاكم الكويت بتاريخ ٤ مايو ١٩٦١، اتفاقية بنقل الاختصاص القضائي البريطاني في الكويت الى سلطة القضاء الكويتي الذي تتولاة المحاكم المحلية.

لما على صعيد الاصلاح السياسي، لم تخلو الكويت من الحركات الشعبية التي كانت تطالب - شأنها شأن هيئة الاتحاد الوطني التي تشكلت في البحرين في سنة ١٩٥٦ - باذخال الاصلاحات السياسية والقانونية على نظام الاسرة الحاكمة المطلق في الكويت. فقد برزت في بداية العشرينات من القرن الماضي، حركة اصلاحية تطالب بالتغيير في نظام الحكم. وكان انشاء مجلس شوري للحكم يتصدر مطالب الحركة الاصلاحية. وقد وافق الحاكم آنذاك الشيخ احمد الجابر على تلك المطالب، وتشكل مجلس الشوري فعلاً وعين له رئيس من الاسرة الحاكمة ونائب للرئيس. ولكن هذه التجربة لم تدم طويلاً، إذ اجهضت بعد فترة قصيرة. ثم برزت حركة شعبية خلال الثلاثينات من القرن الماضي، تطالب بالاصلاح في نظام الحكم. وقد أدت هذه الحركة الى انتخاب "مجلس تشريعي" في عام ١٩٣٨، ضم ١٤ عضواً برئاسة ولي العهد آنذاك الشيخ عبدالله السالم الذي كان، في نفس الوقت، رئيس السلطة التنفيذية المعين من حاكم الكويت. وكانت لهذا المجلس التشريعي سلطات واسعة في وضع القوانين التنظيمية في البلاد وعقد المعاهدات وإبرام العقود والاتفاقيات الحكومية. كما انيطت به مهمة العمل كمحكمة استئناف الى حين تشكيل هيئة مستقلة لهذا الغرض. وقد تضمنت هذه السلطات وثيقة من خمس مواد وقع عليها حاكم الكويت للشيخ احمد الجابر الصباح بتاريخ ٢ يولييه ١٩٣٨. إلا أن هذا المجلس قد حل نهائياً بعد سنة اشهر فقط من ممارسته لاختصاصاته التشريعية والقضائية وذلك نتيجة لمناهضة كبار الاسرة للحكمة، ومن يدور في فلكها من الاشخاص المتنفعين، لاستمرار بقاء مثل هذا المجلس الذي كان يحمل اسم "المجلس التشريعي" بالرغم من ان رئيسه كان رئيس السلطة التنفيذية أيضاً.

ولم يتطور نظام الحكم المطلق للحاكم كثيراً في الكويت بعد ذلك حتى سنة ١٩٥٤. وقد ظل قبل ذلك تسوده المركزية وسوء التنظيم والادارة. إلا أنه يمكن القول ان تولي للشيخ عبدالله السالم الصباح الحكم في سنة ١٩٥٠ كان بداية للتحرك الجدي نحو الاصلاحات الادارية في نظام الحكم، إذ يرجع الفضل له في انشاء نظام الدوائر الحكومية كالشرطة والجمارك والمحاكم والمعارف والصحة والمالية والبلدية التي كان يرأس كلا

منها لحد افراد الاسرة الحاكمة. ولكن بلغت ذروة الاصلاحات الادارية في نظام الحكم بتاريخ ١٩ يولييه ١٩٥٤ حين صدر قانون بتشكيل "لجنة عليا" لوضع سياسة موحدة للاصلاح الداخلي وتنظيم الدوائر الحكومية. ونتيجة لذلك، انشئت ٢١ دائرة ومصلحة حكومية تتولى الادارة والاشراف على مختلف شئون البلاد والمرافق العامة فيها. ولكن يمكن القول ان التنظيمات الادارية الحديثة المذكورة - التي ظلت محصورة ضمن اطار الجهاز الحكومي الذي كان يرأسه الحاكم - لم تشكل اصلاحاً دستورياً ديمقراطياً في نظام الحكم المطلق للحاكم.

ولكن يبدو انه بالرغم من المطالبات بالاصلاحات الدستورية والقانونية والقضائية المتكررة التي ظهرت في البحرين خلال بداية فترة الخمسينات وذلك بظهور الحركة الوطنية فيها خلال السنوات ١٩٥٤-١٩٥٦ والتي اعترفت بها حكومة البحرين رسمياً في ٢٠ مارس ١٩٥٤ تحت مسمى "هيئة الاتحاد الوطني"، إلا أن الكويت كانت تبدو خلال نهاية الخمسينات اكثر استعداداً للمطالبة بالاستقلال والاصلاحات الدستورية التي تبعتها وذلك لعدة عوامل سياسية كانت في طبيعتها اتحاد ارادة الشعب الكويتي مع السلطة الحاكمة في المطالبة بالاستقلال السريع والفوري من بريطانيا. وقد تم للكويت ما ارادت، إذ ان الاستعدادات للاستقلال قد تمت خلال سنة ١٩٥٩ حين استدعي الفقيه المصري الدكتور عبدالرزاق السنهوري الى الكويت وكلف بوضع جملة من القوانين والتشريعات الحديثة في الشئون المدنية والجنائية للضرورة لمرحلة ما بعد الاستقلال. ومنذ بداية سنة ١٩٦٠، كان يهيء حاكم الكويت، بالتعاون مع بريطانيا، بلاده للاستقلال ولغاء اتفاقية علم ٢٣ يناير ١٨٩٩ التي وضعت الكويت تحت الحماية البريطانية. وقد كانت هذه الاتفاقية قد عقدت مع الشيخ مبارك الصباح حاكم الكويت كاتفاقية سرية، بدايةً، نظراً لان بريطانيا كانت تعترف آنذاك بان الكويت كانت واقعة تحت نفوذ الدولة العثمانية. ولكن تم الاعلان عن هذه الاتفاقية رسمياً فيما بعد. وقد تم لغاء هذه الاتفاقية مع عدة اتفاقيات سياسية اخرى وذلك بتاريخ ١٩ يونيه ١٩٦١ حين أعلنت الكويت دولة مستقلة ذات سيادة وذلك في الوقت الذي بقيت فيه امارات الخليج الجنوبية، ومنها البحرين، تحت الحماية البريطانية مدة عشر سنوات اخرى أي حتى منتصف عام ١٩٧١ حين اعلن استقلالها لتتلم عن بريطانيا قبل نهاية ذلك العام. وبعد ان تبادلت بريطانيا مع حاكم الكويت بتاريخ ١٩ يونيه ١٩٦١ وثائق الاستقلال، عقدت دولة الكويت مع بريطانيا اتفاقية صدقة وتعاون لمدة عشر

سنوات قابلة للتجديد. ولكن دولة الكويت انتهت هذه الاتفاقية قبل انتهاء ميثاقها دون تجديد. وبعد أن أعلن استقلال دولة الكويت، انضمت إلى عضوية الجامعة العربية في ٢٠ يوليو ١٩٦١. ولكن طلب الكويت في الانضمام إلى عضوية الأمم المتحدة قد تأخر حتى ١٤ مايو ١٩٦٣ وذلك نتيجة لظروف سبقت تلك الحقبة كان سببها مطالبة العراق، في عهد الرئيس عبد الكريم قاسم، بالسيادة عليها.

وقد عملت دولة الكويت بعد استقلالها، على وضع لول دستور. بحيث لنظام الحكم الدستوري فيها. ويرجع الفضل في وضع مسودة احكام الدستور الكويتي الى الدكتور عبدالرزاق السنهوري الذي اسهم اسهاماً كبيراً في وضع التشريعات الكويتية المدنية والجنائية الحديثة التي هيأت لاستقلال الكويت على لس من البناء القانوني والقضائي السليم. وقد أعلن حكم الكويت الشيخ عبدالله السالم الصباح للشعب عن رغبته في وضع دستور حديث للبلاد، وكلف لجنة برئاسة الدكتور عبدالرزاق السنهوري، لوضع مشروع الدستور. ثم أنشأ مجلساً تأسيسياً منتخباً مباشرة من الشعب لمراجعة مشروع الدستور. وقد ناقش هذا المجلس مشروع الدستور، مادة مادة، ولجى بعض التعديلات عليه قبل إقراره بتاريخ ٩ نوفمبر ١٩٦٢. وقد صادق الأمير على مشروع الدستور بتاريخ ١١ نوفمبر ١٩٦٢. ولكن المجلس التأسيسي الكويتي استمر يمارس سلطاته التشريعية أثناء فترة الحكم الانتقالي الذي استمر، وفقاً للقانون رقم (١) لسنة ١٩٦٢ بشأن النظام الأساسي للحكم في الفترة الانتقالية، من تاريخ العمل بهذا القانون في ٧ يناير ١٩٦٢ إلى تاريخ العمل بالدستور في ٢٩ يناير ١٩٦٣، وهو تاريخ انعقاد أول اجتماع لمجلس الأمة المنتخب وذلك وفقاً للمادة ١٨٢ من الدستور التي تنص على أن يعمل بهذا الدستور من تاريخ اجتماع مجلس الأمة، على أن لا يتأخر هذا الاجتماع عن شهر يناير ١٩٦٣. وقد عقد مجلس الأمة أول اجتماع له بتاريخ ٢٩ يناير ١٩٦٣.

### دستور الكويت لسنة ١٩٦٢:

يعتبر الدستور الكويتي رائد النهضة الدستورية في منطقة الخليج، إذ أن هذا الدستور شكّل نقلة نوعية من نظام الحكم الوراثي المطلق إلى نظام الحكم الدستوري المقيد لسلطة للحاكم المطلقة.

وليس الغرض من هذا البحث شرح هذا الدستور، وإنما تبيان بعض الخصائص الدستورية التي يتضمنها فيما يتعلق بالقيود الدستورية التي فرضها على سلطة الحاكم الوراثية المطلقة. ولبيان ذلك نبين الأمور التالية:

١ - في الوقت الذي أكد هذا الدستور على أن الكويت ملزمة وراثية في نربة المغفور له مبارك الصباح (المادة ٤)، إلا أنه، من جانب آخر، أكد على أن نظام الحكم في الكويت ديمقراطي، السيادة فيه للأمة مصدر السلطات جميعاً، على أن تكون ممارسة السيادة على الوجه المبين في هذا الدستور (المادة ٦).

٢ - لقد أكد هذا الدستور مبدأ دستورياً هاماً لم تعرفه الكويت خلال تاريخها السياسي السابق حين كان الحاكم يمارس الحكم المطلق على أفراد شعبه. إن هذا المبدأ الدستوري الهام يتمثل في نظام فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية واستقلالها عن بعضها مع تعاونها (المادة ٥٠).

٣ - لقد انشأ هذا الدستور نظاماً للسلطة التشريعية يتمثل في مجلس الأمة الذي يتألف من ٥٠ عضواً ينتخبون بطريق الانتخاب العام السري المباشر، وفقاً للأحكام التي يبينها قانون الانتخاب.

ولكن سعيًا وراء المبدأ الدستوري التوفيقي الذي نبذاه دستور الكويت - مراعاة لانتظمة الحكم الوراثي السائد في المنطقة - فقد أخذ هذا الدستور بمبدأ التعيين المحدود لبعض أعضاء هذا المجلس من الوزراء وذلك سعيًا وراء التوفيق بين نظام الحكم المطلق ونظام الحكم الدستوري المحدود. لذلك فقد أدخل هذا الدستور ضمن عضوية مجلس الأمة عدداً من الوزراء المعيّنين بحكم مناصبهم، على أن لا يزيد عددهم على ثلث عدد أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، وذلك حفظاً للتوازن في اتخاذ قرارات مجلس الأمة، بما يضمن دائماً لمكانة صدور قرارات المجلس وتشريعاته بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الحاضرين. كما أن تحديد عدد الوزراء المعيّنين بثلث أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، يسمح أيضاً لمجلس الأمة بأن يجري تعديلاً على الدستور بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس (المواد ١٧٤، ٨٠، ٥٦). ولكن يبدو أن مجلس الأمة الكويتي الذي هو أول مجلس تشريعي في منطقة الخليج، لم يتخذ أية خطوة، خلال الـ ٤٣ سنة من حياته، نحو إجراء أي تعديل على الدستور الذي أصبح يحتاج إلى بذل مثل هذه المحاولة. ولعل ذلك يرجع إلى حكم المادة ١٧٤ من دستور الكويت التي تتضمن قيوداً صعبة تجعل أي



لجراء بشأن تعديل هذا الدستور أمراً مستحيلاً، كما سنبين ذلك لاحقاً في هذا البحث. ولكن يلاحظ على هذه المادة أنها تشير إلى التعديل أو "التفتيح" الدستوري، دون أن تقصره على التعديل "الجزئي" للدستور، كما تبين ذلك الفقرة (و) من المادة الأولى من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣ ولسنة ٢٠٠٢ التي تقصر التعديل الدستوري على التعديل "الجزئي" للدستور وذلك بنصها على أن "لا يُعدل هذا الدستور إلا جزئياً".

وتتوج المادة ٧٩ من دستور الكويت سيادة الشعب واستقلال السلطة التشريعية بنصها على أن " لا يصدر قانون إلا إذا قرره مجلس الأمة وصديق عليه الأمير".

كما تتوج المادة ٥٥ من هذا الدستور مبدأ نظم الحكم الدستوري المحدود بنصها على أن يتولى الأمير سلطاته بوساطة وزرائه، وذلك خلافاً للحكم المطلق السابق حين كان الحاكم، باعتباره شيخ القبيلة، يتولى الحكم مباشرة على للمواطنين.

وبعد أن أرسى دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ نظام الحكم الدستوري الديمقراطي الذي يتولى فيه مجلس الأمة السلطة التشريعية والسلطة الرقابية المستقلة على أعمال السلطة التنفيذية، مارس أفراد الشعب الكويتي تجربتهم الديمقراطية الرائدة بحرية لمدة ٤٣ سنة دون انتكاسة كبرى لهذه التجربة، فيما عدا تعطيل محدود لعمل مجلس الأمة في سنة ١٩٧٦ استمر حتى سنة ١٩٨١، وكذلك في سنة ١٩٨٦، استمر حتى ١٩٩١، حين استرجع مجلس الأمة كامل سلطاته التشريعية وفقاً للدستور الذي لم يوقف العمل به. وقد استعيدت بعد ذلك التجربة الديمقراطية البرلمانية بزخم كبير ودون توقف وذلك بتعاقد الحكومة مع الشعب في سبيل الاستمرار في النهج الدستوري الديمقراطي بالرغم من لية تحديات تعترضه. ولكن تجدر الإشارة، في هذا المجال، إلى أن سلطة حل مجلس الأمة التي يملكها الأمير وفقاً للمادة ١٠٧ من الدستور، قد تحتاج إلى إعادة نظر من قبل أعضاء مجلس الأمة، إذ أنها تعيق أعمال السلطة التشريعية كما حدث في السابق حين حل مجلس الأمة مرتين كما أسلفنا. ولا شك بأن سلطة الأمير في حل مجلس الأمة هي أيضاً من المبادئ الدستورية التوقيفية التي يتبناها هذا الدستور وكذلك دستور البحرين لسنة ١٩٧٣ ودستور البحرين لسنة ٢٠٠٢ ومشروع دستور قطر الدائم لسنة ٢٠٠٣ كما سنرى فيما بعد.

## الفصل الثالث

### التطورات الادارية والدستورية في الامارات الخليجية الاخرى:

يمكن القول إجمالاً، إن نظام الحكم المطلق، ولقبلي أحياناً، استمر سائداً في دول الخليج العربية الجنوبية - وهي البحرين وقطر ومارت السلحد العماني السبع وعمان - حتى قبل سنة ١٩٧٠. ولكن على صعيد الادارة المحلية والتنظيم الاداري، يمكن ان تعتبر البحرين متميزة عن باقي الامارات آنذاك في نظامها الاداري المتطور نسبياً والذي أنشئ في عهد مستشار البحرين السابق تشارلز بلجريف الذي عُين مستشاراً لحاكم البحرين منذ سنة ١٩٢٦. وقد هيا المستشار المذكور البحرين في السنوات اللاحقة ليصبح فيها نظام حكومي للادارة متطور نسبياً، إذا قيس بالنظمة الادارة الحكومية المتخلفة التي كانت موجودة آنذاك في الامارات او المشيخات الاخرى المجاورة للبحرين في المنطقة. وعليه، فقد انشئت في البحرين عدة دوائر حكومية للجمارك والشرطة والبلديات والصحة والمالية والمحاكم والمعارف. كما أنشأ المستشار الانجليزي دائرة لاموال القاصرين ودائرتين للارواقف السنوية والشيعية. وكانت كل هذه الدوائر تدار مباشرة من دائرة للمستشارية التي كان يرأسها شخصياً. كما كان له الاشراف الكامل - بموافقة الحاكم - على الدوائر الاخرى بشكل مطلق. كما تجدر الاشارة الى ان لول بلدية للمنامة كانت قد انشئت في سنة ١٩١٩ وذلك في عهد حاكم البلاد آنذاك. كما انشئت اول مدرسة للبنين في المحرق في نفس السنة. وفي سنة ١٩٢١ انشئت اول مدرسة لبتدائية للبنين في المنامة، كما انشئت اول مدرسة لبتدائية للبنات في سنة ١٩٢٨. أما لول محكمة نظامية، فقد انشئت في سنة ١٩٢٦. وقد اصدر المستشار بلجريف بعد تسلمه الادارة الحكومية في البحرين في سنة ١٩٢٦، لول ميزانية علنة للحكومة في سنة ١٩٣٢، وقد ضمت هذه الميزانية السنوات بين ١٩٢٦-١٩٣٢. وتعتبر هذه لول ميزانية سنوية نظامية صدرت في للبحرين وربما

في غيرها من الامارات او المشيخات الخليجية الاخرى على الاطلاق. وقد استمرت حكومة البحرين تصدر ميزانية سنوية فيما بعد وتقارير رسمية سنوية عن اعمال دوائر الحكومة، دون انقطاع، حتى سنة ١٩٥٨. وكانت هذه التقارير الحكومية يصدرها المستشار بلجريف باللغة الانجليزية.

إلا أنه يمكن القول ان البحرين ولن كانت متقدمة على الامارات الخليجية الاخرى في المنطقة فيما يتعلق بتأسيس الدوائر الحكومية المشار اليها أثناء فترة العشرينات والثلاثينات، فقد ظلت، بالرغم من ذلك، تنظر الى التشريعات الادارية الحديثة حتى بعد فترة الاستقلال في سنة ١٩٧١ وقبل سنة ٢٠٠٢ حين صدر الدستور الجديد. ونتيجة لذلك لم يصدر قانون اداري في البحرين ينظم المحاكم الادارية التي لها ولاية الغاء للقرارات الادارية وولاية التعويض عن الضرر. وكانت المحاكم المدنية تتولى النظر في بعض القضايا الادارية التي تكون الحكومة او احدى وزاراتها او مؤسساتها طرفاً فيها، إلا أنها كانت نادراً ما تلغي، على استحياء، القرارات الادارية الصادرة من بعض الوزارات، وبخاصة وزارة الداخلية على سبيل المثال، دون ان تكون لهذه المحاكم القدرة على تنفيذ احكامها بشأن الغاء تلك القرارات التي كانت وزارة الداخلية، في ظل قانون أمن الدولة الرهيب، تتجاهل تنفيذها، دون وجود من يردعها عن ذلك. أما فيما يتعلق بالتعويض عن الضرر الناتج عن القرار الاداري الملقى، فلم تكن للمحاكم سلطة في الحكم به، بل كانت تتجنب الخوض فيه وذلك لعدم وجود اختصاص اداري محدد في ظل قانون اداري ساري المفعول، وكذلك لعدم وجود محكمة ادارية متخصصة كمجلس الدولة في مصر، على سبيل المثال. ولكن القضاء في البحرين كان ينظر في القضايا الادارية بشكل محدود على اساس للتوسع في اختصاصاته، بالرغم من ان المادة ٩ من المرسوم بقانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧١ بشأن تنظيم القضاء، تنص على اختصاص محاكم القضاء المدني بالفصل في جميع المسائل المدنية والتجارية، دون النص صراحة على اختصاص محاكم القضاء المدني بالفصل بالمسائل الادارية ايضاً.

كما أن المحاكم كانت ترفض النظر في القضايا المدنية فيما يتعلق بالاعمال الضارة والمقابلة من الافراد ضد الحكومة ووزاراتها ومؤسساتها على اساس المسؤولية المدنية للحكومة ووزارات الدولة ومؤسساتها الناتجة عن اخطاء موظفي الدولة. وكانت للمحاكم

تستند في عدم اختصاصها في النظر في تلك القضايا الى قانون المخالفات المدنية لسنة ١٩٧٠ الذي تنص ملحقته الرابعة على الآتي:

١ - "... لا تقام للدعوى لمخالفة مدنية على ذات الحاكم او على حكومة البحرين".

٢ - "يحمل خدام عظمته والموظف العمومي تبعاً ما يليه من مخالفات مدنية، وإذا لقيمت الدعوى عليه، فلنما تقام عليه بصفته الشخصية".

ويتطبيق هذا النص بالنسبة للمخالفات المدنية، فانه كان نادراً ما يستطيع المتضرر من القرار او الفعل الخطيء الصادر من الموظف، معرفة شخص الموظف الحكومي الذي سبب له الضرر. وفي هذه الحالة، فانه لو قام المتضرر للدعوى ضد الوزارة او المؤسسة العامة التي سببت له الضرر، فإن المحكمة سترفض اختصاصها في نظر الدعوى المدنية وذلك على اساس نص المادة الرابعة من قانون المخالفات المدنية لسنة ١٩٧٠ التي تمنع قامة للدعوى على "حكومة البحرين". أما في حالة معرفة شخص هذا الموظف الذي سبب الضرر للشكلي، وهي حالة الطبيب او احد معاونيه من المرضى او غيرهم على سبيل المثال، فإن المتضرر - رافع للدعوى على الطبيب او احد معاونيه - الذي يقع عليه عبء اثبات الضرر، سوف ان يستطيع ان يحصل على تعويض مناسب جابر للضرر من الطبيب او احد معاونيه المحكوم عليهم نظراً لحجم قدرتهم المالية على دفع التعويض المحكوم به. ولكن يختلف الامر لو لقيمت الدعوى ضد الحكومة او إحدى وزاراتها او مؤسساتها بالاشتراك مع الموظف المسؤول عن المخالفة المدنية وذلك على اساس المسؤولية المدنية التي توجب مسؤولية المتبوع عن اعمال تابعه. ذلك لان المتضرر رافع للدعوى في هذه الحالة سوف يحصل، فيما لو حكم له بالتعويض على اساس للمسؤولية المدنية للحكومة، على تعويض مناسب وجابر للضرر.

ولكن في ظل المادة الرابعة من قانون المخالفات المدنية لسنة ١٩٧٠، ظلت العدالة فيما يتعلق بالمسؤولية المدنية للحكومة ووزاراتها ومؤسساتها عن اخطاء موظفيها، غائبة حتى سنة ٢٠٠١ حين صدر المرسوم بقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠١ بشأن اصدار القانون المدني الذي ألغى - وبعد مرور ٣٠ سنة من بناء الدولة الحديثة - قانون المخالفات المدنية لسنة ١٩٧٠.

ولاول مرة في تاريخ التنظيم الاداري في البحرين، يعترف القانون المدني المذكور بالمسؤولية المدنية للحكومة ووزاراتها ومؤسساتها عن اخطاء ومخالفات موظفيها. وقد تأخرت البحرين لسنوات طويلة في هذا المجال.

لما القضاء الاداري ظم يكن يعرفه للنظام القانوني في البحرين إلا قريبا جداً وذلك منذ صدور المرسوم بقانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٢ بصدر قانون السلطة القضائية الذي تنص للمادة ٧ منه على تخصيص دائرة للقضاء الاداري من ضمن دوائر المحكمة الكبرى المدنية. ولكن انشاء هذه الدائرة لا يكفي بحد ذاته في غياب قانون اداري، إذ لم يصدر بعد قانون اداري في البحرين لتنظيم لجراءات القضاء الاداري، وهي اجراءات تختلف عن اجراءات القضاء المدني نظراً لوجود للدولة والحكومة طرفاً في القضايا الادارية التي ترفع من الافراد امام القضاء الاداري.

وعلى صعيد تنظيم العلاقة بين الحكومة وموظفيها العموميين، لم يصدر حتى يومنا هذا قانون متكامل للخدمة المدنية كما هو الحال في الدول الاخرى المتحضرة. وما يوجد لدينا حالياً هو كادر للموظفين الذي كان موجوداً منذ الخمسينات. وقد بدأ يتطور منذ ذلك، بشكل محدود، حين انحل عليه نظام خدمة الموظفين في الدولة ولحكام لها علاقة بنظام اشتراكات الموظفين المشابهة لنظام التقاعد. وكان قد صدر خلال تلك الفترة ايضا قانون تعويض موظفي الحكومة" لسنة ١٩٥٧. وكانت تصدر للوائح المنظمة لذلك في شكل قرارات يصدرها رئيس دائرة المالية آنذاك. وكانت تعرف تلك القرارات "بانظمة الموظفين". وبعد الاستقلال في ١٩٧١، صدر اول مرسوم بقانون في شأن كادر الموظفين وهو المرسوم بقانون رقم (١) لسنة ١٩٧٦ في شأن جدول الدرجات والرواتب لموظفي ومستخدمي الحكومة وذلك بعد حل المجلس الوطني وتعطيل عمل هذا المجلس بموجب الامر الاميري رقم (٤) لسنة ١٩٧٥.

وقد ألحق بهذا المرسوم بقانون جدول يعرف بـ"جدول الدرجات والرواتب لموظفي ومستخدمي الحكومة".

وقد تبع المرسوم بقانون المذكور صدور عدة قرارات من رئيس مجلس الوزراء ومن وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء بشأن قواعد تطبيق جدول الدرجات والرواتب

لموظفي ومستخدمي الحكومة، وبشأن تصنيف درجات بعض الوظائف وبشأن التعديلات التي أدخلت على تلك القواعد والدرجات خلال السنوات اللاحقة.

وعليه، فإن ما هو موجود حالياً هو مجرد نظم بكارر لموظفي ومستخدمي الحكومة، أدخلت عليه عبر السنوات الماضية، عدة تعديلات بقرارات صادرة أحياناً من رئيس مجلس الوزراء وأحياناً من وزير المالية والاقتصاد الوطني وذلك في غياب قانون ينظم الخدمة المدنية في الدولة ويحدد العلاقة القانونية والإدارية بين الحكومة وموظفيها، ويعطي الحق للموظف في أن يقيم دعوى ضد الحكومة أو إحدى وزاراتها، مطالباً بحقوقه أمام محكمة إدارية مختصة، لا مجرد أن يتظلم أمام لجنة معينة في الوزارة التي يعمل فيها ضد الإجراءات المتخذة ضده، كما هو عليه الحال اليوم.

وقد نشيء بتاريخ ٣٠ يونيو ١٩٧٥ أول ديوان للموظفين في البحرين وذلك بموجب المرسوم بقانون رقم (٦) لسنة ١٩٧٥ الذي نصت المادة الأولى منه على أن يتولى هذا الديوان الإشراف على شئون الموظفين والمستخدمين، ويلحق بمجلس الوزراء. وقد نصت المادة ٩ من هذا المرسوم بقانون على إلغاء "إدارة شئون الموظفين" بوزارة المالية والاقتصاد الوطني ونقل موظفيها ومستخدميها إلى ديوان للموظفين.

لما أول قانون حديث للتقاعد، فقد أصدره المجلس الوطني بتاريخ ٢٨ يونيو ١٩٧٥ وذلك بالقانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧٥ بشأن تنظيم معاشات ومكافآت التقاعد لموظفي ومستخدمي الحكومة. ويعتبر هذا القانون، بالإضافة إلى القانون رقم (٤) لسنة ١٩٧٥ الخاص بكارر للقضاة، من القوانين القليلة النادرة التي أصدرها المجلس الوطني خلال دورتي انعقاده اليممتين بين ١٩٧٤-١٩٧٥، وذلك قبل إصدار الأمر الأميري رقم (٤) لسنة ١٩٧٥ الذي لوقف وعطل عمل ذلك المجلس، كما سئرى لاحقاً في إحدى فصول هذا الكتاب. ولكن تجدر الإشارة إلى أنه كانت توجد في البحرين أنظمة تقاعد سابقة منذ الثلاثينات وهي نظم للخدمة السابقة لسنة ١٩٣٠ ونظم للنقد الاحتياطي لسنة ١٩٣٠ ونظم للتقاعد الصادر بتاريخ ١ يولييه ١٩٥٥.

ويتضح لنا من كل تلك الأنظمة والقرارات الصادرة قبل سنة ١٩٧١ والمرسوم بقانون رقم (١) لسنة ١٩٧٦ في شأن جدول الدرجات والرواتب لموظفي ومستخدمي الحكومة وتعديلاته والقرارات الصادرة تطبيقاً له، أن ما هو موجود حالياً هو نظام بكارر

درجات الموظفين في الدولة، يبين حالات تعيينهم وترقياتهم. وعليه، فإنه إذ توجد أنظمة تنظم كلار الموظفين والشئون المتعلقة بهم، إلا أنه لم يصدر بعد قانون متكامل للخدمة المدنية، ينظم علاقة الموظف العام مع الحكومة والجوانب الأخرى المتعلقة بتعيينات وترقيات الموظفين العاملين ومساعدتهم التأديبية وحقوقهم والتزاماتهم المتبادلة تجاه الدولة، بما في ذلك حقوقهم في مقاضاة الحكومة أو مؤسساتها أمام المحكمة الإدارية. إن هذا الفراغ التشريعي للناتج عن عدم وجود قانون للخدمة المدنية هو الذي دفع مجلس الشورى إلى التقدم - في هذا التاريخ المتأخر جداً - بقتراح بقانون للخدمة المدنية. ولا يزال هذا الاقتراح بقانون بشأن نظام الخدمة المدنية معروضاً على مجلسي الشورى والنواب. ولكن لم يستكمل بعد المجلسان مناقشة وإعداد هذا المشروع الذي باهر بتقديمه مجلس الشورى الذي وافق عليه في شكل اقتراح بقانون وفقاً للمادة ٩٢ من الدستور.

ومن القوانين التي لها علاقة بالتنظيمات الإدارية أيضاً، قانون المناقصات ومشتريات الدولة. وقد ظلت البحرين تتعامل مع مناقصات ومشاريع الدولة الإنشائية والأتمائية على أساس أنظمة أقرها مجلس الوزراء لسنوات طويلة بعد الاستقلال. ولم يصدر قانون حديث ينظم المناقصات إلا بتاريخ ٢٠٠٢/١٠/٩ حين صدر المرسوم بقانون رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٢ بشأن تنظيم المناقصات والمشتريات الحكومية.

وعلى هذا الأساس، تعتبر البحرين قد تخلفت كثيراً عن جاراتها دول مجلس التعاون الخليجي في مجال إصدار التشريعات الإدارية في عهد مبكر.

ولكن بالقاء نظرة على دول الخليج العربية الأخرى التي كانت متخلفة عن البحرين لسنوات طويلة في إنشاء الدوائر الحكومية، نجد أن هذه الدول قد سبقت البحرين منذ سنوات بعد الاستقلال في ١٩٧١، في إصدار التشريعات الإدارية فيما يتعلق بالقوانين الإدارية والمحكمات الإدارية وكذلك فيما يتعلق بقوانين الخدمة المدنية الحديثة وقوانين المناقصات. كما أن هذه الدول سبقت البحرين منذ سنوات طويلة في إصدار القانون المدني أو قانون المعاملات المدنية، كما تسميه دولة الإمارات العربية المتحدة، بينما لم يصدر للقانون المدني في البحرين إلا في سنة ٢٠٠١، كما بينا سابقاً.

لما فيما يتعلق بالتنظيم الإداري في الإمارات أو المشيخات الجنوبية الأخرى، فقد كانت بدليته خلال منتصف الخمسينات أو في بداية الستينات بالنسبة لبعض إمارات

الساحل العماني المسمى آنذاك بالساحل المتصلح، حين انشئت آنذاك بعض الدوائر الاساسية المهمة كدوائر الشرطة والجمارك والمالية والمعارف والصحة وغيرها.

وعلى صعيد التطور السياسي في امارات او مشيخات الخليج الجنوبية، فقد بدأ هذا التطور على طريق الاصلاح والاستقلال بعد الاعلان السياسي لخطير لحكومة العمال البريطانية في يناير ١٩٦٨ والذي اعلنت فيه بريطانيا عن نيّتها في الانسحاب العسكري من شرق السويس، بما في ذلك منطقة الخليج، وذلك بنهاية ديسمبر ١٩٧١. وقد اصاب هذا التصريح بالانسحاب العسكري من الخليج حكام امارات ومشيخات الخليج بالذعر وعدم الارتياح خوفاً من تعرض حكوماتهم لعدم الاستقرار الامني والسياسي او للدعوان الخارجي. ولكن بريطانيا طمأنت للحكام وشجعتهم على التوجه الى عقد اتحاد تساعي فيما بين حكوماتهم على ان يضم هذا الاتحاد البحرين وقطر وامارات الساحل المتصلح السبع، كما كانت تسمى آنذاك. وعلى هذا الاساس، وقع حكام الامارات التسع اتفاقية لاتحاد الامارات العربية في دبي بتاريخ ٢٧ فبراير ١٩٦٨، ولكن بعد اجتماعات ومشاورة بين الحكام، استمرت خلال الاعوام ١٩٦٨-١٩٧١، لم يتفقوا على عقد الاتحاد التساعي المنشود والذي ارادت له الحكومة البريطانية ان يكون على غرار اتحاد سلاطين ماليزيا الذي نشأت عنه جمهورية ماليزيا الحالية. وقد فضلت الجهود لاقامة اتحاد تساعي يضم امارات ساحل عمان السبع بالاضافة الى البحرين وقطر، نتيجة للخلافات التي نشأت فيما يتعلق باختصاصات المجلس الاعلى للاتحاد المكون من حكام الامارات التسع، وبطريقة اتخاذ قرارات المجلس، وكذلك بشأن تشكيل وعضوية المجلس الوطني الاستشاري للاتحاد، وبشأن مقر عاصمة الاتحاد واختصاصات الحكومة الاتحادية وتوزيع الحقائق الوزارية بين حكومات امارات الاتحاد، الى غير ذلك من الامور الاخرى للخلافية التي انت الى الاطاحة بمشروع الاتحاد التساعي المنشود.

وقد هياّ فشل لقامة الاتحاد التساعي للمجال لاستقلال كل من البحرين وقطر خلال عام ١٩٧١ كدولة مستقلة ذات سيادة. اما بالنسبة لامارات الساحل المتصلح السبع، فقد اعلن استقلالها ليضا خلال نفس العام، بتشجيع من بريطانيا، على ان تشكل دولة اتحادية واحدة تحت اسم "دولة الامارات العربية".

وستناول انهاء للتطورات السياسية والدستورية لدول الخليج العربية الجنوبية:



## اولاً: التطور الاداري والدستوري في مملكة البحرين:

كانت البحرين قبل اعلان استقلالها بتاريخ ١٤ اغسطس ١٩٧١، تتمتع بسيادتها الداخلية تحت السلطة المطلقة لحاكم البحرين. بينما تنازل الحاكم عن سيادته الخارجية لبريطانيا وفقاً لاتفاقيتي سنة ١٨٨٠ ومئة ١٨٩٢ اللتين اخذت بريطانيا بموجبهما على عاتقها تمثيل البحرين في علاقاتها الخارجية مع الدول الاخرى وحمايتها ضد أي عدوان خارجي عليها. وكانت توصف البحرين سابقاً وقبل استقلالها من بريطانيا، بالحكومة المحمية او "الحكومة المستقلة التي تربطها علاقات تعاهدية خاصة مع الحكومة البريطانية". وكان هذا الوصف السابق في المصطلح الدبلوماسي البريطاني، يشمل حكومات الخليج العربية الاخرى التي كانت ترتبط مع الحكومة البريطانية بعلاقات تعاهدية خاصة مشابهة. وهذا هو الفارق الذي يميز بين البلاد المحمية والبلاد المستعمرة، لان البلاد المستعمرة تفقد كل مميزات السيادة الوطنية في الداخل والخارج وتصبح مستعمرة تابعة للتاج البريطاني، ويكون للبرلمان البريطاني هو المسؤول عن اصدار التشريعات السياسية والادارية والقضائية للمستعمرة، بما في ذلك انشاء القضاء المدني والجنائي فيها. بينما يختلف وضع البلاد المحمية عن وضع للمستعمرة وذلك فيما يتعلق باعتراف بريطانيا بالسيادة الداخلية لحاكم المحمية الذي له سلطة وضع التشريعات وإنشاء القضاء المدني والجنائي في بلاده لتطبيقه على المواطنين التابعين لسلطته وذلك دون تدخل من الدولة الحامية في الشؤون الداخلية للحكومة المحمية. هذا ما يتطلبه القانون الدولي عادة في شأن تنظيم العلاقة الخاصة بين الدولة الحامية والحكومة المحمية او الكيان المحمي. ولكن من الناحية الواقعية قد تتطلب هذه العلاقة الخاصة تدخل الدولة الحامية في الشؤون الداخلية للحكومة المحمية عند الضرورة وذلك في حالة سوء الادارة الداخلية للحكومة المحمية او في حالة الانفلات الأمني وعدم الاستقرار القائم في الادارة المحلية، الامر الذي قد يؤثر على مصالحها السياسية، مما يدعو للدولة الحامية، حسب تقديرها، او بناء على طلب خاص من حاكم المحمية، الى التدخل السلمي او العسكري في الشؤون الداخلية للحكومة المحمية لاعادة حسن الادارة والامن والنظام فيها. وعلى هذا الاساس، فان الحكومة البريطانية تعزي تدخلها العسكري في اواخر عام ١٩٥٦ في البحرين الى طلب خاص تقدم به حاكم البحرين لمساعدته في القضاء على هيئة الاتحاد الوطني والقاء القبض على قادتها لمحاكمتهم ولاعادة الامن والاستقرار الى البحرين نتيجة للانفلات الأمني وحوادث

التخريب والشغب التي سيطرت على مدن البحرين في اعقاب حرب السويس لسنة ١٩٥٦. وقد سبق ان تدخلت الحكومة البريطانية في عزل الحكم السابق الشيخ عيسى بن علي في بداية القرن الماضي وتعيين ابنه الشيخ حمد بن عيسى كحاكم للبحرين وذلك على اساس سوء الادارة المحلية وعزوف الشيخ عيسى بن علي عن تطبيق بعض الاصلاحات الادارية في البلاد.

إن غرضنا من ليضاح هذه الحقائق هو مجرد تقرير واقع العلاقة للقانونية، من وجهة نظر القانون الدولي، بين الدولة الحامية والحكومة المحمية والاستثناءات التي قد ترد على ذلك. وكما بينا سابقاً، فإن الوضع القانوني للحكومة المحمية - التي يشار إليها غالباً "بالدولة المحمية" - مهما وردت عليه من استثناءات، يختلف أساساً عن "المستعمرة" نظراً لأن الاقليم المستعمر يفقد كلا من السيادة الخارجية والداخلية ويصبح حاكم هذا الاقليم المستعمر موظفاً معيناً براتب يستلمه من التاج البريطاني، بينما يظل الحاكم المحلي "الدولة المحمية" محتفظاً بسيادته على الاقليم موضوع الحماية الذي يحكمه وذلك خلال سريان فترة الحماية التي لا تنتهي إلا باتفاق ارادة كل من حاكم "الدولة المحمية" والدولة البريطانية الحامية على انتهاء تلك الحماية في تاريخ محدد. وحينذاك يستعيد حاكم المحمية سيادته الكاملة على بلاده، كما حدث حينما تفتت الحكومة البريطانية مع حكام امارات الخليج العربية على انتهاء الحماية البريطانية على هذه الامارات واعلان استقلالها بنهاية عام ١٩٧١.

### نظام الحكم والادارة قبل الاستقلال في عام ١٩٧١:

كان نظام الحكم الوراثي المطلق الذي مارس من خلاله حاكم البلاد للسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية معاً، هو السائد في البحرين قبل اعلان استقلالها بتاريخ ١٤ اغسطس ١٩٧١ الذي كان الخطوة الاولى نحو التوجه الى تبني نظام دستوري ديمقراطي للحكم، كما سنرى لاحقاً.

ولكن تجدر الإشارة الى ان فترة بداية الخمسينات من القرن الماضي قد شهدت تطوراً ملموساً على صعيد بعض الاصلاحات في النظام الاداري للحكم المطلق القائم في البحرين. وكان المحرك الاساسي لهذا التطور السياسي والاداري في حكومة البحرين هو ظهور الحركة الوطنية المعروفة بـ "الهيئة التنفيذية العليا" والتي اعترفت بها كل من

حكومة البحرين والحكومة البريطانية رسمياً بتاريخ ٢٠ مارس ١٩٥٦ كهيئة سيلمية، تحت مسمى جديد هو "هيئة الاتحاد الوطني". وقد كانت بداية هذه الحركة الوطنية في لواخر سنة ١٩٥٣، إلا أنها تبلورت بشكل حصل وملموس خلال السنوات ١٩٥٤-١٩٥٦. وكانت هيئة الاتحاد الوطني، وقبلها الهيئة للتغذية العليا، قد تقدمت الى حاكم البحرين بمطالب سياسية لاصلاح نظام الحكم والادارة بشكل يشارك فيه الشعب في شئون الادارة المحلية مشاركة فعلية.

وكانت مطالب هيئة الاتحاد الوطني تنلخص في المطالبة بانشاء مجلس شعبي تمثيلي لاقرار القوانين، وباجراء اصلاحات لاسسية في نظام الادارة، وبخاصة فيما يتعلق باصلاح المحاكم وانشاء قضاء مستقل عن السلطة للحكمة يتولاة قضاء مؤهلون قانونياً، وباصدار قوانين جزائية ومدنية وعالية حديثة وانشاء نقابة للعمال. كما كانت الهيئة تطالب ايضاً بانشاء مجلس للصحة ومجلس للمعارف منتخبين من الشعب.

ولكن بالرغم من ان هذه الحركة الوطنية لم تتم طويلاً حيث هبأت الظروف للدولية وللداخلية التي عقيت حرب السويس في سنة ١٩٥٦، لتوحيد ارادة كل من حاكم البحرين والحكومة البريطانية، الممثلة بوكيلها السلمي المقيم في البحرين والمسمى بـ"المعمد البريطاني"، للقضاء نهائياً على هيئة الاتحاد الوطني وكولرها الشعبية وذلك بتدخل الجيش البريطاني المتواجد في البحرين آنذاك، لمساعدة حاكم البحرين في اعتقال الاعضاء الخمسة للنشطين من اعضاء مجلس إدارة هيئة الاتحاد الوطني الثمانية وسجنهم في جزيرة جده، تمهيداً لمحاكمتهم عن جرائم خطيرة لم يرتكبوها ولم يباشروا في ارتكابها على ارض الواقع. وقد شكل حاكم البلاد محكمة خاصة في قرية البديع لمحاكمتهم. وكانت هيئة المحكمة مشكلة من ثلاثة اعضاء من كبار افراد الاسرة الحاكمة. وقد اجتمعت المحكمة الخاصة يومين بتاريخ ٢٢-٢٣ ديسمبر ١٩٥٦ في محكمة صورية رفض قادة هيئة الاتحاد الوطني الدفاع عن انفسهم إلا وفق شروط تضمن لهم حقوق الدفاع وعدالته. كما انهم طالبوا بأن تجرى محاكمتهم علناً وفي مقر محاكم البحرين بالمنظمة. ولكن هيئة المحكمة التي رفضت الاستجابة لتلك الشروط اصدرت بتاريخ ٢٣ ديسمبر ١٩٥٦ حكماً سياسياً مقتضياً بسجن ثلاثة من قادة الهيئة - وهم عبدالرحمن البكر وعبدالعزیز للشعلان وعبدعلي العلويات - لمدة ١٤ سنة لكل منهم، ثم اصدرت حكماً آخر بسجن الاثنين الاخرين - وهما ابراهيم فخر و ابراهيم بن موسى - لمدة ١٠ سنوات لكل منهما. وقد

كان الحكمان الصلحان من هيئة المحكمة الخاصة المنعقدة في قرية البديع ضد قادة هيئة الاتحاد الوطني قاسيين بكل معنى الكلمة ومجلفين للعدالة الحقّة وللحقوق المقررة للمتهمين في قضايا جنائية بأن يسمح لهم بأن يوكّلوا محامين للدفاع عنهم. ثم أجرى حاكم البحرين ترتيبات سياسية مع الحكومة البريطانية طالباً موافقتها على قضاء قادة الهيئة الثلاثة المحكوم عليهم بـ ١٤ سنة لكل منهم، مدة سجنهم في جزيرة سينت هيلانة التي هي مستعمرة بريطانية تقع في المحيط الاطلسي. أما الاثنان الاخران المحكوم عليهما بالسجن لمدة ١٠ سنوات لكل منهما، فقد أبقيا في البحرين لقضاء مدة سجنهما في جزيرة جدة. وقد أطلق سراحهما بعد انتهاء مدة سجنهما في نهاية سنة ١٩٦٥.

أما فيما يتعلق بقيادة هيئة الاتحاد الوطني للثلاثة الذين قضوا سجنهم في جزيرة سينت هيلانة، فقد كانوا اسعد حظاً من زميليهما ابراهيم فخرو و ابراهيم بن موسى المسجونين في البحرين وذلك لانهم بعد قضائهم مدة اربع سنوات في سجنهم في مستعمرة سينت هيلانة، أطلق سراحهم، دون ان يكملوا مدة سجنهم هناك. وقد تمّ لهم ذلك وفقاً لضمائم العدالة ومبادئ حقوق الانسان التي يكفلها قانون بريطاني قديم صدر في سنة ١٨٦٩، بشأن نقل السجناء المحكوم عليهم في اراضي لو كاليم التاج البريطاني. ويسمح هذا القانون بنقل السجناء المحكوم عليهم في احدى المستعمرات البريطانية من مستعمرة الى مستعمرة اخرى، لضرورات سياسية، على ان تتم للترتيبات القانونية اللازمة بين حاكمي المستعمرتين المعنيتين في هذا الشأن. وكان القادة الثلاثة لهيئة الاتحاد الوطني المحكوم عليهم من قبل المحكمة الخاصة التي انشأها حاكم البحرين والمنعقدة في قرية البديع، قد تم نقلهم الى جزيرة سينت هيلانة بعد اجراء للترتيبات القانونية بين حاكم البحرين وحاكم سينت هيلانة، بوساطة الحكومة البريطانية، وذلك وفقاً لاحكام قانون سنة ١٨٦٩ لنقل السجناء من مستعمرة بريطانية الى مستعمرة اخرى. وعليه، فقد تمّ نقل السجناء من قادة الهيئة الى احدى السجون البريطانية في جزيرة سينت هيلانة التي هي مستعمرة خاضعة للقانون البريطاني المذكور. وفقاً للألية التي يتضمنها الامر القضائي البريطاني المعروف باسم "ريت أوف هيببوس كورپوس" "writ of habeas corpus"، تقدم السجناء للثلاثة من قادة هيئة الاتحاد الوطني امام المحكمة العليا في سينت هيلانة في يونيه ١٩٦١، بالتماس طعنوا بموجبه في قانونية الاجراءات التي اتخذت بحقهم، وذلك بنقلهم كسجناء الى سجن المستعمرة. وبعد مرافعات طويلة تقدم بها المحامون البريطانيون المكلفون بالدفاع

عن السجناء الثلاثة من قادة الهيئة، أفتتح رئيس المحكمة العليا في سينت هيلانة بأن سجن قادة الهيئة الثلاثة في مستعمرة سينت هيلانة كان سجناً غير قانوني وغير مشروع في ضوء أحكام القانون البريطاني. ونتيجة لذلك، فقد أصدر رئيس المحكمة القاضي إيليوت لبوت "E. Abbott"، حكمه النهائي والقطعي بتاريخ ١٣ يونيو ١٩٦١، بإطلاق سراح القادة الثلاثة عبدالرحمن البكر وعبدالعزیز لشمعان وعبدعلي العليوت وذلك على أساس أن سجنهم في سينت هيلانة لم يكن سجناً قانونياً وفقاً للقانون البريطاني. وكان منطوق الحكم الذي أصدره القاضي إيليوت يستند إلى بطلان الإجراءات القانونية التي اتخذت بشأن نقل السجناء الثلاثة من قادة الهيئة من سجنهم في البحرين إلى سجنهم في سينت هيلانة. ويصور عبدالرحمن البكر مقدار الفرحه التي عمت قاعة المحكمة بعد صدور هذا الحكم بقوله في الصفحة ٣٨٠ من كتابه "من البحرين إلى المنفى":

"لا يتصور المرء كيف كانت فرحتنا كلما ولدنا من جديد بعد المحاولات العديدة منذ عام ١٩٥٨ إلى عام ١٩٦١ لطلب الإفراج عنا في عدة محاكم حتى حقق الله الحق وأزرق الباطل....".

وبعد إطلاق سراح قادة الهيئة الثلاثة، نقلتهم الحكومة البريطانية بالبخرة إلى ميناء ليفربول ببريطانيا. وعندما وصل قادة الهيئة الثلاثة إلى لندن، أدلوا ببيان إلى الصحف البريطانية قالوا فيه:

"إن الحكم العادل الذي صدر مؤخراً في سينت هيلانة بالإفراج عنا، قوى إيماننا بنزاهة القضاء البريطاني. إننا أعضاء في هيئة الاتحاد الوطني... هنفا وراثتنا الإصلاح وتحسين لوضاع الشعب البحراني والعمل من أجل الحياة الكريمة، في ظل نظام ديمقراطي سليم يكفل للمواطن حريته وسلامته، ذلك النظام الذي يتمتع به كل مواطن في بريطانيا والعالم الحر". وقد أقام قادة الهيئة الثلاثة المطلق سراحهم، في لندن لفترة وجيزة لتنظيم طريقة سفرهم إلى بلادهم. كما قامت الحكومة البريطانية بدفع تعويضات مالية لهم عن سجنهم غير القانوني في سينت هيلانة بمبلغ -/٤٥,٠٠٠ جنيهاً استرلينياً، تسلم كل واحد منهم -/١٥,٠٠٠ جنيهاً استرلينياً. ونظراً لأن حاكم البحرين لم يكن راضياً عن حكم القضاء البريطاني الذي صدر بإطلاق سراح قادة الهيئة الثلاثة، فقد طلب من الحكومة البريطانية لرجاعهم إلى البحرين لتضاء المدة الباقية من سجنهم في البحرين. ولكن

الحكومة البريطانية رفضت الاستجابة لهذا الطلب غير العادل. كما انها زودت للقادة الثلاثة بجوازات سفر بريطانية مختومة بختم يبين ان حامل الجواز البريطاني هو شخص محمي "Protected Person" وذلك بعد ان رفض حاكم البحرين طلب الحكومة البريطانية بتزويدهم بجوازات سفر بحرينية. وقد توجه كل من عبدالعزيز الشملان وعبدعلي العليوات للالقلمة في سوريا، بينما توجه عبدالرحمن البكر للالقلمة في لبنان. ولكن بالرغم من نجاح حكومة البحرين في القضاء على هيئة الاتحاد الوطني - التي كانت الشغل للشاغل لحكومة البحرين خلال السنوات ١٩٥٤-١٩٥٦- إلا انه لا يمكن ان ينكر أنها تركت بصمتها على بعض الاصلاحات الادارية والقضائية المحدودة التي تبنتها الحكومة في السنوات اللاحقة خلال الخمسينات والستينات من القرن العشرين.

### بداية فترة الاصلاحات في نظام الحكم المحلي:

انشاء المجلس الاداري في سنة ١٩٥٦ ومجلس الدولة في سنة ١٩٧٠:

فيما يتعلق بالحكم والادارة المحلية، لقد كانت لحاكم البحرين سلطة مطلقة على مواطنيه وتسيير امورهم الحياتية. وكانت له السلطة المطلقة في اصدار القوانين. ولكن غالباً ما كانت تصدر القوانين في شكل اعلانات او قرارات تحمل توقيع مستشار الحاكم تشارلز بلجريف، وتكون لها نفس القوة القانونية للقانون. كما كان يُنْشِئ المحاكم ويعين قضاتها من الاسرة الحاكمة دون غيرهم. كما كان يتولى سلطة القضاء في المحكمة العليا بنفسه او بواسطة مستشاره البريطاني تشارلز بلجريف، او عن طريق كبار اسرته الحاكمة. ومن الملاحظ ان المستشار بلجريف كان قاضياً في المحكمة ورئيساً للجهاز الاداري والتنفيذي في نفس الوقت. وكان يصدر أيضاً للقرارات الادارية والاعلانات التي كانت تحمل قوة للقانون. ولا تزال بعض هذه الاعلانات ولجنة التطبيق في البلاد في الوقت الحاضر لانها لم تلغ او تعدل بقانون لاحق صادر بعد تطبيق دستوري سنة ١٩٧٣ و ٢٠٠٢. وبطبيعة الحال، لم يكن موجودا في ظل وضع الحكم القبلي السائد في البحرين، وفي بلدان المنطقة آنذاك، المفهوم العصري لما يسمى بمبدأ الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية. ولكن كما ذكرنا سابقاً، فقد كان لهيئة الاتحاد الوطني أثر مباشر في دفع عجلة التطور والاصلاح، ولكن بشكل محدود، في الجهاز الاداري والقضائي للحكومة، الامر الذي شكل بداية لاصدار القوانين المدنية والجنائية الحديثة.

ونتيجة لذلك، حدث تطور تدريجي في تنظيم الإدارة المحلية سواء على صعيد إصدار بعض القوانين في الأمور الجنائية والمدنية والصلحية أو على صعيد تنظيم المحاكم وتقسيمها إلى محاكم جنائية ومدنية وشرعية وذلك بعد سنة ١٩٥٤، وبخاصة في سنة ١٩٥٦ حين أنشئ أول مجلس إداري يضم كل مدراء دوائر الحكومة التي كانت في السابق منعزلة عن بعضها البعض. وكان المجلس الإداري يتكون من مدراء الدوائر الحكومية التي كان يشرف عليها المستشار بلجريف. وقد استمرت الدوائر الحكومية تدار مركزياً - خلال السنوات ١٩٥٦-١٩٦٩ - عن طريق المجلس الإداري. وقد عاصر إنشاء المجلس الإداري بعد سنة ١٩٥٦، إنشاء مجلسين أحدهما مجلس للصحة، والآخر مجلس المعارف. وقد كان المجلسان يضمان أعضاء معينين يمثلون أفراداً من الأسرة الحاكمة ومن موظفي الحكومة ومن بعض التجار. أما أثناء الفترة اللاحقة التي سبقت تاريخ الاستقلال مباشرة، فقد شهدت البحرين أول تشكيل إداري هو اقرب إلى التشكيل الوزاري وذلك بإصدار المرسوم رقم (١) لسنة ١٩٧٠ بإنشاء مجلس الدولة. وقد أنيطت بهذا المجلس - المؤلف من رئيس واثنين عشر عضواً هم رؤساء الدوائر الحكومية ومستشار قانوني للمجلس - سلطات إدارية وتنفيذية وتشريعية تحت إشراف وسلطة الحاكم المطلقة.

### اعلان استقلال البحرين:

لقد تم بتاريخ ١٤ أغسطس ١٩٧١ الاعلان الرسمي باستقلال البحرين كدولة ذات سيادة، كما تم في اليوم التالي (١٥ أغسطس) التوقيع الرسمي بدار الحكومة بين حاكم البحرين والمقيم البريطاني في الخليج - السير جيفري آرثر - على وثائق إنهاء العمل بالمعاهدات والاتفاقيات السياسية المعقودة خلال الأعوام ١٨٦١، ١٨٨٠، ١٨٩٢ وغيرها من الاتفاقيات والتعهدات التي سبقتها والتي أخضعت البحرين لنظام الحماية البريطانية لمدة تزيد على المائة سنة. ونتيجة لذلك، استرجعت البحرين السيادة التامة على أراضيها كدولة مستقلة ذات سيادة. كما وقعت دولة البحرين مع بريطانيا في نفس اليوم اتفاقية صداقة لمدة عشر سنوات قابلة للتجديد تلقائياً لنفس المدة أو الممدد. أما على صعيد التنظيمات الإدارية، فقد ألغي نظام مجلس الدولة بعد اعلان استقلال البحرين، واستبدل بنظام مجلس الوزراء وذلك بموجب المرسوم الأميري رقم (٤) لسنة ١٩٧١ الصادر في ١٥ أغسطس ١٩٧١.

وقد أصبح اعضاء مجلس الدولة وزراء بحكم مناصبهم. كما رفع مستوى دوائهم الى مستوى وزارات، واصبح رئيس مجلس الدولة رئيساً لمجلس الوزراء. وقد تشكلت في ذلك اليوم اول وزارة في تاريخ البحرين السيلسي. وقد صدرت في اليوم التالي للاستقلال، المراسيم للضرورة والخاصة باستبدال تسمية "حكومة البحرين" بتسمية دولة البحرين واستبدال تسمية "حاكم البحرين"، بتسمية امير دولة البحرين.

وقد اصبحت البحرين بعد اعلان استقلالها، عضوا في الجامعة العربية بتاريخ ١١ سبتمبر ١٩٧١، كما انضمت الى عضوية هيئة الامم المتحدة بتاريخ ٢١ سبتمبر ١٩٧١.

### دستور سنة ١٩٧٣:

لقد اعلن الامير بتاريخ ١٦ ديسمبر ١٩٧١ عن رغبة الحكومة في اعداد واصدار اول دستور حديث للبلاد، وكلف مجلس الوزراء بوضع مسودة هذا الدستور. وبعد اعداد مسودة هذا الدستور من قبل الخبير الدستوري الدكتور عثمان خليل عثمان، بمعاونة لجنة وزارية مشكلة من اربعة وزراء - كان المؤلف العضو البارز فيها - عرضت هذه المسودة على مجلس تأسيسي مكون من ٢٢ عضوا منتخبا لانتخاب حرا مباشرا، ومن ٢٠ عضواً معينين من قبل الامير، من بينهم ١٢ وزيرا بحكم مناصبهم. وقد ناقش المجلس التأسيسي مسودة الدستور وادخل تعديلات على بعض موادها وذلك خلال ستة اشهر من تشكيل المجلس للتأسيسي وفقاً للمرسوم بقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٧٢. وقد تم انتخاب المجلس للتأسيسي لذلك الغرض وفقاً للمرسوم بقانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧٢.

وبعد مراجعة المجلس التأسيسي لمشروع الدستور وقراره، بعد ان ادخلت عليه بعض التعديلات، نليت مواد الدستور مادة مادة في جلسة ختامية خاصة عقدت بتاريخ ٩ يونيه ١٩٧٣.

وقد اقر الامير مشروع الدستور وصنق عليه، دون ابداء لية تحفظات، بتاريخ ٦ ديسمبر ١٩٧٣.

ويمكن اعتبار هذا الدستور - الذي اقره مجلس تأسيسي يمثل ارادة الشعب - للخطوة التقدمية الثانية في الخليج، بعد الخطوة الدستورية في الكويت التي تمخضت عن دستور سنة ١٩٦٢، لارساء قواعد نظام الحكم في منطقة الخليج على مبادئ دستورية ديمقراطية



حديثه، تتبع من تطلعات وآمال شعب المنطقة وطموحاته نحو المزيد من الحضارة والتقدم والازدهار.

وبعد نشر الدستور في الجريدة الرسمية بتاريخ ٦ ديسمبر ١٩٧٣، لجريت انتخابات المجلس الوطني في نفس السنة، وفقاً للمرسوم بقانون رقم (١٠) لسنة ١٩٧٣ بشأن أحكام الانتخاب للمجلس الوطني. وقد دُعي المجلس الوطني لعقد أول اجتماع له بتاريخ ١٦ ديسمبر ١٩٧٣ وهو نفس التاريخ الذي أصبح بموجبه الدستور ساري المفعول، وفقاً لحكم المادة ١٠٩ من الدستور. ويعتبر هذا التاريخ بداية لانعقاد أول مجلس تشريعي منتخب في تاريخ البحرين السياسي. كما يعتبر دستور سنة ١٩٧٣ بداية لنقل السلطة الوراثية المطلقة للحاكم تشريعاً وتنفيذاً وقضاءً، إلى سلطة دستورية محكمة ومقيدة بأحكام الدستور الذي تنص المادة ٣٢ (أ) منه على أن يقوم نظام الحكم على أسس فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مع تعاونها، وفقاً لأحكام الدستور. كما يؤكد حكم هذه المادة على أنه "لا يجوز لأي من السلطات الثلاث التنازل لغيرها عن كل أو بعض اختصاصاتها المنصوص عليه في هذا الدستور".

وفقاً لحكم للفقرة (ب) من المادة ٣٢، يتولى السلطة التشريعية الأمير والمجلس الوطني، كما يتولى الأمير السلطة التنفيذية مع مجلس الوزراء والوزراء، وبلمسه تصدر أحكام السلطة القضائية، وذلك كله وفقاً لأحكام الدستور. وتنظم المواد ٣٣ (ج)، ٤٢، ٤٣ من الدستور الأحكام الخاصة بالسلطة التشريعية، ممثلة بالمجلس الوطني، إذ تنص المادة ٤٢ على أنه لا يصدر قانون إلا إذا قرره المجلس الوطني وصدق عليه الأمير. أما المادة ٤٣ فتتص على أن المجلس الوطني يتكون من (أ) ثلاثين عضواً ينتخبون بطريق الانتخاب العام السري المباشر، وفقاً للأحكام التي يبينها قانون الانتخاب، على أن يرفع هذا العدد إلى أربعين عضواً ابتداءً من انتخابات الفصل التشريعي الثاني. (ب) الوزراء بحكم مناصبهم على أن لا يزيد عدد الوزراء جميعاً على أربعة عشر وزيراً وذلك وفقاً للفقرة (ج) من المادة ٣٣ من الدستور.

ويبين لنا من هذه الأحكام بأن المجلس الوطني القديم كان يستطيع، بالرغم من عضوية الوزراء المعيّنين فيه بحكم مناصبهم، أن يقر القوانين بالأغلبية المطلقة لعدد أصوات الأعضاء الحاضرين، كما كان بإمكانه أن يدخل تعديلاً جزئياً على الدستور

بأغلبية ثلثي الاعضاء الذين يتكون منهم المجلس بكل سهولة وذلك وفقاً لحكم المادة ١٠٤ من الدستور.

ولكن، كما سنرى لاحقاً، يختلف الامر بالنسبة لدستور المملكة الجديد الذي يتساوى فيه عدد الاعضاء المعينين في مجلس الشورى بعدد الاعضاء المنتخبين في مجلس النواب بحيث يتكون كل من المجلسين من ٤٠ عضواً على وجه التساوي، الامر الذي يضعف الى حد كبير السلطة التشريعية المقررة لمجلس النواب المنتخب، ويعرقل إمكانية قرار تشريع من مجلس النواب بدون حصوله على موافقة وقرار مجلس الشورى المعين من السلطة التنفيذية.

وقد باشر المجلس الوطني لتقديم اعماله التشريعية والرقابية المقررة له وفقاً لاحكام الفصل الثاني من الباب الرابع من دستور سنة ١٩٧٣ على خير ما يرام منذ اول اجتماع له بتاريخ ١٦ ديسمبر ١٩٧٣ حتى تاريخ ٢٦ اغسطس ١٩٧٥ حين صدر بذلك للتاريخ المرسوم رقم (١٤) لسنة ١٩٧٥ الذي حل المجلس وفقاً للمادة ٦٥ من الدستور التي تنص على انه يجوز للامير ان يحل المجلس الوطني بمرسوم تبين فيه اسباب الحل. ولكن هذه المادة تشترط انه اذا حل المجلس الوطني يجب لجراء انتخابات لمجلس جديد خلال شهرين من تاريخ ذلك الحل. ولكن الحكومة التي لم تكن لها رغبة في اعادة انتخاب مجلس وطني جديد، لجأت الى اصدار الامر الاميري رقم (٤) لسنة ١٩٧٥ الذي قضى نهائياً على السلطة التشريعية المقررة بموجب هذا الدستور وذلك بالنص على إيقاف العمل بالمادة ٦٥ من الدستور المتعلقة باعادة انتخاب مجلس وطني جديد خلال مدة شهرين من تاريخ ذلك الحل. ولا يعتبر الامر الاميري رقم (٤) لسنة ١٩٧٥ أداة دستورية قد صدرت وفقاً لاحكام دستور سنة ١٩٧٣ وذلك لان هذا الامر الاميري لا يجد أي سند له سواء في المادة ٦٥ أو أية مادة دستورية أخرى. ولكن نظراً لان الحكومة لم تكن لها نية بان تجري انتخابات لمجلس جديد خلال المدة المحددة في هذه المادة، فإنها اذلت لجأت الى إصدار هذا الامر الاميري الذي، خلافاً لحكم المادة ٦٥ من الدستور، عطل عمل للمجلس الوطني (السلطة التشريعية) لمدة ٢٧ سنة استمر من تاريخ حل المجلس الوطني في ٢٦ اغسطس ١٩٧٥ حتى تاريخ اصدار ونشر دستور المملكة لسنة ٢٠٠٢. وينص هذا الامر الاميري - الذي يتعارض مع حكم المادة ٦٥ من الدستور - على إيقاف العمل بلحكام هذه المادة وغيرها من المواد ذات العلاقة بشأن إجراء انتخابات لمجلس وطني جديد. كما

فوض هذا الامر الاميري مجلس الوزراء بتولي الاختصاصات التشريعية للمجلس الوطني لثناء فترة حله. وقد استمر مجلس الوزراء خلال فترة تعطيل عمل المجلس الوطني للسالف بيئاتها، يصدر التشريعات بمراسيم بقوانين بعد تصديق الامير عليها. هذا عدا ان الامر الاميري رقم (٤) لسنة ١٩٧٥ يتعارض كلياً مع حكم المادة ١٠٨ من دستور سنة ١٩٧٣ الذي ينص على انه لا يجوز تعطيل أي حكم من احكام الدستور إلا اثناء اعلان الاحكام العرفية، ولكن لا يجوز بأي حال تعطيل انعقاد للمجلس الوطني في تلك الاثناء، أو المسلس بحصانة اعضائه. ولكن بالرغم من انه لم تعن الاحكام العرفية بقتون وفقاً لنص المادة ٣٦ من الدستور، إلا ان عمل المجلس الوطني ظل معطلاً خلال الفترة السالف بيئاتها وذلك خلافاً لحكم المادة ١٠٨ من الدستور.

لقد استمر العمل بالامر الاميري رقم (٤) لسنة ١٩٧٥ حتى تاريخ اصدار ونشر الدستور الجديد لسنة ٢٠٠٢ الذي عمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية بتاريخ ١٤ فبراير ٢٠٠٢. ولكن بتاريخ ١٦ فبراير ٢٠٠٢، صدر الامر الملكي رقم (٢) لسنة ٢٠٠٢ الذي لغى رسمياً الامر الاميري رقم (٤) لسنة ١٩٧٥ وذلك بعد سريان هذا الامر الاميري الذي خول السلطة التنفيذية باصدار القوانين خلال فترة غياب للمجلس الوطني للتي استمرت لمدة ٢٧ سنة.

#### دستور سنة ٢٠٠٢:

لقد أصدر هذا الدستور من قبل السلطة التنفيذية بارادة اميرية، وقد أعتبر تاريخ العمل به منذ تاريخ نشره في الجريدة الرسمية في ١٤ فبراير ٢٠٠٢. ووفقاً لاحكام هذا الدستور، استبدلت تسمية دولة البحرين، بتسمية "مملكة البحرين". كما أصبح أمير دولة البحرين يحمل لقب "ملك مملكة البحرين". ويصدر هذا الدستور الجديد، أوقف العمل بدستور سنة ١٩٧٣ الذي لا يبدو انه ألغى بعد اصدار الدستور الجديد نظراً لان الارادة الاميرية التي اصدرت الدستور الجديد تشير الى تصديق الامير "على الدستور المعدل"، دون ذكر لالغاء دستور سنة ١٩٧٣. هذا مع العلم بأن دستور سنة ١٩٧٣ يتضمن مبادئ دستورية هي الاكثر تقدماً والاقرّب لنظام الحكم الدستوري الديمقراطي من الدستور الجديد الذي خلفه وذلك بالرغم من ان دستور سنة ١٩٧٣ قد سبق اصدار الدستور الجديد بمدة ثلاثين سنة. ويكفي القول في هذا المجال، بأن دستور سنة ١٩٧٣ الذي بالرغم من انه

مستور يتضمن مبادئ توفيقية تتناسب مع تطوير نظام الحكم الوراثي الذي تبناه أيضاً دستور الكويت لسنة ١٩٦٢، إلا أنه قد أوجد سلطة تشريعية ورقابية هي أكثر فاعلية وانجاز من السلطة التشريعية الحالية المشلولة التي اوجدها دستور سنة ٢٠٠٢. إن مجلس النواب المنتخب طبقاً لهذا الدستور قد بدا من الضعف والوهن بحيث لم يستطع خلال دوري الانتقاد السابقين ودور الانتقاد الثالث الحالي، أن يصدر قانوناً واحداً وفقاً لحكم المادة ٩٢ من الدستور الذي يعطي الحق لعضو مجلس النواب أن يتقدم باقتراح قانون يمكن، بعد أن يوافق عليه مجلس النواب، تحويله للحكومة لصياغته وإعداده كمشروع قانون. وهو معذور في ذلك لأن أحكام هذا الدستور، سواء فيما تتضمنه المادتان ٩٢، ١٢٠ أو المواد ٥٢، ٧٠، ٨٠، ٨٦، ١٠٣ من أحكام، تجعل من الصعوبة بمكان، إن لم يكن الأمر مستحيلًا، أن يصدر أي قانون لو أي تعديل دستوري، ما لم تتم الموافقة عليه من قبل مجلس الشورى المعين الذي يتولى رئسته رئاسة اجتماع المجلس الوطني، كما له حق إعطاء صوت للترجيح عند تسليح أصوات أعضاء المجلس الوطني المشكل من المجلسين وذلك وفقاً لأحكام المادتين ٨٥ و ١٠٣ من الدستور.

وتأكيداً لما نقوله، أبدى النائب جاسم عبدالعال لجريدة الوسط بتاريخ ٢٤ أبريل ٢٠٠٥، تضرره من المادة ٩٢ من الدستور بقوله: "إن هذه المماطلة والتعبد من الحكومة في تأخير إعادة مقترحات القوانين المقدمة من المجلس قد أدى إلى تعطيل الدور التشريعي للمجلس وأنه حتى تاريخه لم يصدر قانون واحد مقترح من مجلس النواب أو حتى مجلس الشورى".

كما تجدر الإشارة في هذا المجال إلى ما نشر في الصحف مؤخراً من تنمر أعضاء مجلس النواب المحافظين - الذين ينتمون إلى التيار الإسلامي الأقرب لتوجهات الحكومة - من أحكام كل من المادة ٩٢ والمادة ١٢٠ بشأن التقدم باقتراح قانون أو التقدم باقتراح تعديل على بعض أحكام الدستور. إذ أنه وفقاً لنص المادة ٩٢، إذا وافق المجلس على اقتراح بقانون، من حيث المبدأ، يجب أن يحال هذا الاقتراح إلى الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون وتقديمه إلى مجلس النواب في الدورة نفسها أو في الدورة التي تليها. وهذا الاجراء يشكل تخلياً من الحكومة في أعمال السلطة التشريعية. كما أنه قد يوجب مشروع القانون لمدة سنة أو أكثر. أما فيما يتعلق بالتقدم باقتراح تعديل على الدستور، فإن هذا الاجراء يتطلب موافقة ١٥ عضواً من أعضاء كل من المجلسين على هذا الطلب

كخطوة أولى. فإذا وافق المجلس على هذا الاقتراح بتعديل الدستور، فإنه يجب في هذه الحالة أيضاً أن يحال هذا الاقتراح للحكومة لوضعه في صيغة مشروع تعديل للدستور، كما هو الحال بالنسبة لاقتراح القانون. أما المادة ١٢٠، فإنها تشترط أن تتم الموافقة على هذا الاقتراح بالتعديل، بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من مجلس النواب ومجلس الشورى، وأن يصدق الملك على ذلك. وقد أبدى بعض النواب تضرعهم من صعوبة الحصول على موافقة ١٥ عضواً من مجلس النواب أو مجلس الشورى بشأن التقدم بطلب اقتراح بتعديل الدستور. هذا عدا الصعوبة في الحصول على موافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشورى على أي تعديل دستوري. ويمكن الاعتراض هنا أساساً في إعطاء مجلس الشورى - المكون من أعضاء معينين من السلطة التنفيذية بعدد يتساوى مع عدد أعضاء مجلس النواب المنتخبين - سلطة رفض أي اقتراح بتعديل الدستور يتقدم به مجلس النواب ويوافق عليه هذا المجلس بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتكون منهم. وبهذه الطريقة، فإن مجلس الشورى يمكن أن يقف حجر عثرة أمام أي تعديل دستوري يتقدم به مجلس النواب وفقاً للمادة ١٢٠ من الدستور.

وبالمقارنة مع المادة ١٠٤ من دستور سنة ١٩٧٣، فإن لاي عضو من أعضاء المجلس الوطني أن يتقدم بمشروع قانون أو بطلب تعديل على الدستور، على أن تتم الموافقة على هذا التعديل بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس وأن يصدق الأمير على التعديل المذكور. أما فيما يتعلق بحق اقتراح القوانين، فإن المادة ٧١ من دستور سنة ١٩٧٣، تعطي هذا الحق لاي عضو من أعضاء المجلس الوطني بكل سهولة ويسر. ولا تتطلب هذه المادة إحالة اقتراح القانون الذي يوافق عليه المجلس للحكومة لوضعه في صيغة مشروع بقانون. ولكن المجلس الوطني هو المختص بأعداد صياغة مشروع القانون الذي يتقدم به أحد الأعضاء ويوافق عليه للمجلس. وعليه، لا داعي لتأجيل مشروع القانون من دورة إلى أخرى وفقاً لحكم المادة ٩٢ من دستور سنة ٢٠٠٢. وبناءً عليه، فإن حكم المادة ١٢٠ من دستور سنة ٢٠٠٢ يجعل من المستحيل نجاح أي تعديل دستوري يوافق عليه مجلس النواب وفقاً للإجراءات المبينة في هذه المادة، ما لم يضمن هذا التعديل الدستوري موافقة الحكومة عليه مسبقاً. وبدون هذه الموافقة، لا يمكن أن تتم المصادقة على هذا التعديل من الملك، إذ أن نص هذه المادة صريح في أن التعديل الدستوري الذي يوافق عليه كل من مجلس الشورى ومجلس النواب بأغلبية ثلثي الأعضاء

الذين يتألف منهم، يحتاج الى مصادقة الملك عليه. فإن لم تتم هذه المصادقة، يهمل هذا التعديل الدستوري بالرغم من قراره من مجلس النواب المنتخب ومجلس الشورى المعين بالاغلبية الخاصة المنصوص عليها في هذه المادة. وهذا يعني من الناحية العملية بان أي تعديل دستوري وفقاً لاحكام المادتين ٩٢، ١٢٠ من هذا الدستور، لا يمكن ان يتم إلا اذا تقدم به الملك او اذا وافق عليه الملك وفقاً لاحكام هاتين المادتين. لذلك، فإن أي تعديل دستوري يتقدم به مجلس النواب سوف ان يكتب له النجاح ما لم تتم موافقة الحكومة عليه مسبقاً.

وكما بينا سابقاً، فإن تشكيلة المجلس الوطني الحالي تختلف كلياً عن تشكيلة المجلس الوطني القديم. وعليه، تنص المادة ٥١ من دستور المملكة الجديد على ان يتألف المجلس الوطني من مجلسين: مجلس الشورى ومجلس النواب. وتنص المادة ٥٢ على ان يتألف مجلس الشورى من ٤٠ عضواً يعينون بأمر ملكي. أما المادة ٥٦ من هذا الدستور فتتص على ان يتألف مجلس النواب من ٤٠ عضواً ينتخبون بطريق الانتخاب العام السري المباشر وفقاً للاحكام التي يبينها القانون. وعليه، يتضح لنا من احكام الفصل الثالث من الباب الرابع من هذا الدستور بان مجلس الشورى المعين يتمتع بسلطة تشريعية على مستوى السلطة التشريعية لمجلس النواب المنتخب وذلك بالاضافة الى ان عدد اعضائه يتساوى مع عدد اعضاء مجلس النواب. وتؤكد المادة ٧٠ من الدستور حق مجلس الشورى للمعين في ممارسة السلطة التشريعية على نفس مستوى مجلس النواب المنتخب وذلك بنصها على انه "لا يصدر قانون إلا اذا قرره مجلس الشورى ومجلس النواب وصديق عليه الملك". ولا يبدو لنا ان دستور سنة ٢٠٠٢ قد التزم باحكام ميثاق العمل الوطني الصادر بالامر الاميري رقم (١٧) لسنة ٢٠٠١ والذي اعطى مجلس الشورى - تحت فصل "استشارات المستقبل" - اختصاصاً استشارياً، لا تشريعياً حين بين ان مجلس الشورى المعين "يضم اصحاب الخبرة والاختصاص للاستعانة برائهم فيما تتطلبه الشورى من علم وتجربة".

إن المتتبع للمبديء والاحكام التي يتضمنها ميثاق العمل الوطني الذي يمكن ان يعتبر وثيقة مصالحة سياسية بين الحكم والمحكوم، يستنتج اعتراف الميثاق للكل بالملبديء الاساسية التي يتضمنها دستور سنة ١٩٧٣ مع تكيده على ضمانته ان يكون التعديل الجزئي المطلوب على هذا الدستور منحصراً بشكل محدد في الفصل الثاني من الباب الرابع من هذا

الدستور لخاص بالسلطة التشريعية التي يجب ان تتكون من مجلسين، بدلاً مجلس واحد، على ان يختص احد هذين المجلسين، وهو مجلس النواب المنتخب، بسلطة التشريع مقابل اختصاص المجلس الآخر، وهو مجلس الشورى، بإبداء المشورة والرأي فيما تتطلبه الشورى من علم وتجربة". ولتأكيد دور هذا المجلس في تقديم المشورة غير الملزمة، يشير النص السابق بيانه تحت فصل "استشارات المستقبل" الى تغيير للاستعانة برأيهم فيما تتطلبه الشورى من علم ودراسة". ان مثل هذا التعبير لا يستقيم مع منح الدستور الجديد هذا المجلس للمعين سلطة التشريع على نفس مستوى مجلس النواب المنتخب.

ومن جانب آخر، فان حكمية دستور سنة ١٩٧٣ التي يتضمنها الميثاق بين تشياده، تتطلب الرجوع الى الآلية المبينة في المادة ١٠٤ من هذا الدستور كأساس لادخال التعديل الجزئي على الدستور الذي يتضمنه الميثاق تحت البند ثانياً بشأن السلطة التشريعية، من فصل "استشارات المستقبل" والذي ينص على ان تعدل احكام الفصل الثاني من الباب الرابع من الدستور الخاصة بالسلطة التشريعية لتلائم التطورات الديمقراطية والدستورية في العالم وذلك باستحداث نظم المجلسين، بحيث يكون الاول مجلساً منتخباً لانتخاباً حراً مباشراً يختار المواطنون نوابهم فيه ويتولى المهام التشريعية، الى جانب مجلس معين يضم اصحاب الخبرة والاختصاص للاستعانة برأيهم فيما تتطلبه الشورى من علم وتجربة".

وفي غياب ذكر الميثاق لآلية خاصة تتم بموجبها اجراء التعديل الجزئي على دستور سنة ١٩٧٣، فان الآلية التي تنص عليها المادة ١٠٤ من هذا الدستور، هي الآلية الوحيدة التي كان يجب الرجوع اليها وذلك بانتخاب مجلس وطني جديد وفقاً للمادة ٦٥ من هذا الدستور، ليقوم بادخال التعديل الجزئي المطلوب على الدستور وذلك باغلبية ثلثي اعضاء هذا المجلس، على ان يصق الامير على التعديل. وتؤكد الفقرة (و) من المادة الاولى من الدستور على الرجوع الى المادة ١٠٤ منه لادخال أي تعديل جزئي على الدستور وذلك بالنص على ان "لا يعدل هذا الدستور إلا جزئياً وبالطريقة المنصوص عليها فيه...". ولا شك في ان طريقة التعديل المنصوص عليها في هذا الدستور هي حكم المادة ١٠٤ منه. كما ان الإشارة في هذا النص الى ان هذا الدستور لا يعدل إلا جزئياً، تجعل إدخال أي تعديل كلي على الدستور، يتجاوز التعديل الجزئي المنصوص عليه، اجراءً بطلاناً لمخالفته نص الفقرة (و) من المادة الاولى من الدستور. ولكن السلطة التنفيذية تخذلت، خلافاً لاحكام هذا الدستور وميثاق العمل الوطني، في تخويل لجنة وزلوية معينة، مستعينة بمستشار دستوري،

في اجراء تعديلات دستورية شاملة لكل احكام دستور سنة ١٩٧٣. وبناء على هذا التحويل، اتجرت للجنة الوزارية المعنية مهمتها في وضع دستور جديد هو الدستور الصادر بتاريخ ١٤ فبراير ٢٠٠٢.

وأخيراً فإنه بالرجوع الى نظام المجلسين الذي قرره هذا الدستور الجديد، نجد ان هذه التركيبة المتساوية لعضوية المجلسين وكذلك اختصاصات السلطة التشريعية التي يقرها الدستور لمجلس الشورى المعين، قد اضعفت، الى حد كبير سلطة مجلس النواب التشريعية والرقابية معاً، كما سلبت منه القدرة المطلقة والاهلية للالزمة لاقرار واصدار التشريعات او تعديلها بدون موافقة مجلس الشورى عليها، وتؤكد احكام المواد الدستورية السالف بيانها، بان مجلس الشورى المعين يتمتع بسلطة تشريعية افضل من مجلس النواب المنتخب نظراً لتمتع رئيس مجلس الشورى الذي يرأس المجلس الوطني - المكون من مجلسي الشورى والنواب - بحق اعطاء صوت الترجيح في اصدار قرارات المجلس الوطني عند تساوي اصوات المجلسين وذلك وفقاً لحكم المادة ١٠٣ من هذا الدستور.

كما ان احكام الدستور الجديد تولي الاولوية لمجلس الشورى ورئيسه على مجلس النواب ورئيسه.

أما اذا رجعنا الى ترتيب ابواب وفصول هذا الدستور، فإننا نجد ان الفصل الثاني من الباب الرابع الخاص بالسلطة التنفيذية يتقدم على الفصل الثالث من هذا الباب الخاص بالسلطة التشريعية. كما اننا نجد ان الفرع الاول من الفصل الثالث الخاص بمجلس الشورى يتقدم على الفرع الثاني من الفصل الثالث الخاص بمجلس النواب. وهذا دليل على ان السلطة التنفيذية طبقاً لاحكام الدستور الجديد هي في موقع الصدارة والقوة في مواجهة مجلس النواب الذي يتقدم عليه مجلس الشورى المعين وذلك خلافاً لحكم المادة ٣٢ من الدستور بشأن استقلال السلطات الثلاث في الدولة، وخلافاً للفقرة (د) من المادة الاولى من الدستور التي تنص على ان المباداة للشعب "مصدر السلطات جميعاً".

إن ما يجري عليه العمل في الممالك الدستورية الحديثة هو أن تُعطى الاولوية والاسبقية للمجالس التشريعية المنتخبة على المجالس التشريعية المعينة وذلك على افتراض انها تعترف بوجود مثل هذه المجالس المعينة التي تمارس لاختصاص تشريع على نفس مستوى اختصاص المجالس التشريعية المنتخبة.



## ثانياً: التطور الاداري والدمستوري في دولة قطر:

لقد كانت قطر قبل اعلان استقلالها بتاريخ ٢ سبتمبر ١٩٧١، تتمتع بسيادتها الداخلية تحت السلطة المطلقة لحاكم قطر التي كان يمارسها على مواطنيه، بينما تنازل عن سيادته الخارجية للحكومة البريطانية وفقاً لاتفاقيتي سنة ١٨٦٨ ومئة ١٩١٦ اللتين اخذت بريطانيا بموجبهما على علقها تمثيل قطر في علاقتها الخارجية مع الدول الاخرى وحمايتها ضد أي عدوان خارجي عليها وذلك على اساس أن قطر كانت، كساتر الامارات العربية الاخرى المجاورة، مشمولة بنظام الحماية للبريطانية.

وكما كان للوضع بالنسبة لامارات الخليج الاخرى قبل الاستقلال، فقد كان حاكم قطر يمارس حكماً وراثياً مطلقاً لا يعرف مبدأ استقلال السلطات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية.

لم يكن في قطر قبل سنة ١٩٤٩ أي تنظيم اداري حيث كان الطابع القبلي مسيطراً على نظام الحكم. ولكن عندما اكتشف النفط بكميات تجارية في عام ١٩٥٠، ابتدأت تبرز الى الوجود حينذاك بوادر لايجاد تنظيم اداري لجهاز الحكم في قطر. وقد كان حاكم قطر آنذاك - الذي استلم أول دفعة من واردات النفط في سنة ١٩٥٢ - قد عين في عام ١٩٥٠ مستشاراً مالياً بريطانياً ليساعده على تنظيم الشؤون المالية في حكومته. وقد حذت قطر في بداية الخمسينات حذو البحرين في بداية الثلاثينات، وذلك في مباشرة بناء للجهاز الاداري، وانشاء بعض الدوائر الحكومية الاساسية كالمالية والشرطة والجمارك والمعارف والكهرباء. وقد أنشأ للحكم دائرة المستشارية وعين بعض القننيين من البريطانيين مدراء لبعض الدوائر الحكومية.

وقد بدأ الجهاز الاداري بعد عام ١٩٦٠ - حين لحيل للمستشار البريطاني على التقاعد - ينمو ويكبر تدريجياً نتيجة لنمو الموارد المالية من النفط. كما ابتدأت الحكومة في لوائل الستينات تتطلع الى الاخذ بأساليب الادارة الحديثة وتحسين الجهاز الاداري وفتح المجال لتقديم الخدمات الصحية والتعليمية والاجتماعية للمواطنين. ولكن نظام الحكم ظل مركزياً مطلقاً يعتمد مباشرة على الحاكم الذي كان يباشر سلطاته التشريعية والتنفيذية بواسطة دائرة المستشارية. وقد كان يفصل بنفسه - لو عن طريق رجال الدين - في الامور والقضايا الجنائية والمدنية بين المواطنين، وذلك وفق احكام الشريعة الاسلامية.

وكانت القضايا التجارية تحال الى لجنة تحكم من التجار لاصدار قرارات بشأنها. ولم تنشأ محاكم نظامية في قطر قبل لواخر الخمسينات كما سئرى لاحقاً في هذه للدراسة. ولكن الاصلاحات الادارية والقانونية في الجهاز الحكومي لم تبدأ قبل عام ١٩٦٢، وذلك حين اهتم الحاكم بتنظيم الجهاز الحكومي على اسس ادارية حديثة. فقد صدر في ذلك للعام لقانون رقم (١) لسنة ١٩٦٢ بتنظيم الادارة العليا للحكومة. وقد استحدث هذا القانون جهازاً مركزياً للادارة يشرف عليه نائب الامير وولي العهد آنذاك. وقد انشئت بموجب هذا القانون بعض الادارات الرئيسية كادارة للشئون المالية والميزانية، وادارة شئون البترول، وادارة الشئون القانونية.

وقد ساهمت هذه الادارة الاخيرة - التي تولى الاشراف عليها الدكتور حسن كامل مستشار حكومة قطر- في وضع عدد من للتشريعات الحديثة في مختلف الشئون الادارية والمالية والاقتصادية والتجارية والقضائية. وقد ساعدت هذه للتشريعات في تطوير الاجهزة الحكومية والاخذ بأساليب الادارة الحديثة في نظم الحكم.

وفي سنة ١٩٦٤ صدر للقانون رقم (٦) لسنة ١٩٦٤ بفشاء "مجلس للشورى" مؤلف من ١٥ عضواً يصدر تعيينهم بمرسوم، ويكون لختيارهم من بين افراد الاسرة الحاكمة ولمدة سنتين. ويرأس الحاكم لو نائبه مجلس الشورى الذي اعطيت له اختصاصات تشريعية محددة.

ولكن مجلس للشورى المذكور المكون من افراد الاسرة الحاكمة لم ينجح ولم يرَ للنور. لذلك ظلت الادارة الحكومية خلال الستينات مركزة في شخص الحاكم ونائبه اللذين استمرا يباشران السلطتين التنفيذية والتشريعية عن طريق الادارة المباشرة للحكم واصدار المراسيم والقوانين وتطبيقها في البلاد.

### اعلان استقلال دولة قطر:

نتيجة لفشل مشروع الاتحاد التساعي في الخليج السالف بيانه، اعلن حاكم قطر، بالاتفاق مع بريطانيا، استقلال بلاده بتاريخ ٢ سبتمبر ١٩٧١. وبذلك، فقد اصبحت قطر دولة مستقلة ذات سيادة تامة. أما "حاكم قطر" فقد أصبح يعرف بعد اعلان الاستقلال بـ"أمير دولة قطر"، كما اصبحت "حكومة قطر" تعرف بدولة قطر. وقد ابرم حاكم قطر

بتاريخ ٣ سبتمبر ١٩٧١ مع الحكومة البريطانية وثلق الاستقلال التي أدت الى إلغاء اتفاقية ٣ اكتوبر لسنة ١٩١٦ واتفاقية سنة ١٨٦٨ وغيرها من الاتفاقيات الأخرى المعقودة خلال فترة القرن التاسع عشر بين بريطانيا وقطر والتي فرضت نظام الحماية البريطانية على قطر. وكانت اتفاقية سنة ١٨٦٨ قد عيّنتها بريطانيا مع حاكم قطر بطريقة سرية نظراً لان بريطانيا كانت تعتبر قطر آنذاك واقعة تحت نفوذ الدولة العثمانية، كما كان الوضع قديماً بالنسبة للكويت حينذاك. ونتيجة لذلك، فقد أنهى نظام الحماية البريطانية المفروض على قطر قبل استقلالها.

وكانت تشير الحكومة البريطانية في السابق الى قطر باعتبارها "حكومة مستقلة ترتبط مع بريطانيا بعلاقات تعاهدية خاصة". كما كانت بريطانيا تعتبر قطر دولة محمية (Protected State). كما وقعت قطر مع الحكومة البريطانية بتاريخ ٣ سبتمبر ١٩٧١، اتفاقية صداقة لمدة عشر سنوات قابلة للتجديد تلقائياً لنفس المدة لو الممدد. وقد انضمت دولة قطر الى عضوية جماعة الدول العربية بتاريخ ١١ سبتمبر ١٩٧١، كما قبلت عضواً في هيئة الأمم المتحدة بتاريخ ٢١ سبتمبر ١٩٧١.

### النظام الاساسي المؤقت المعدل للحكم في دولة قطر لسنة ١٩٧٢:

وفيما يتعلق بالنظام الدستوري في قطر، فقد اصدر حاكم قطر بتاريخ ٢ ابريل ١٩٧٠ ما كان يُسمى بـ "النظام الاساسي المؤقت للحكم". ولكن لم يتم العمل بهذا النظام الذي لوقف تطبيقه فيما يتعلق بتعيين اعضاء مجلس لشورى. وفي سنة ١٩٧٢، استبدل "النظام الاساسي المؤقت للحكم" بـ "النظام الاساسي المؤقت المعدل للحكم" في قطر الذي صدر بتاريخ ١٩ ابريل ١٩٧٢. لقد ظل معمولاً بهذا النظام لمدة تقارب الثلاثين سنة بعد الاستقلال. وقد نص هذا النظام على ان الهدف من اصداره هو تطبيقه خلال فترة انتقالية ريثما يتم إقرار واصدار دستور دائم بصورة نهائية. ويبدو أن هذا الدستور المسمى "بالنظام الاساسي المؤقت المعدل"، يفصل، لأول مرة في تاريخ قطر السياسي، السلطة القضائية عن السلطة المباشرة للحكم، إذ تنص المادة ١٩ منه على ان السلطة القضائية تتولاها المحاكم التي تصدر احكامها باسم الامير. ولكن ظل الامير يحتفظ وفقاً لاحكام هذا النظام بالسلطتين التشريعية والتنفيذية معاً. وتنص المادة ١٧ من هذا النظام الاساسي على ان الامير "يصدر القوانين بناء على اقتراح مجلس الوزراء وبعد اخذ مشورة مجلس

لشورى على الوجه المبين في هذا النظام الاساسي". كما تنص المادة ١٨ من النظام الاساسي على ان السلطة التنفيذية يتولاها الامير بمعلونة مجلس الوزراء. وتنص المادة ٤٠ منه على ان مجلس الشورى يتكون من ٢٠ عضوا يعينهم الامير. ويصدر مجلس الشورى قراراته في شكل توصيات تقدم للامير لاتخاذ ما يراه بشأنها. فلذا ما وافق الامير على هذه التوصيات، تولى التصديق عليها واصدارها في شكل قوانين واجبة التطبيق. ويتضح لنا من الاحكام السالف بيانها بان مجلس الشورى القطري، وفقا لهذا النظام الاساسي، هو مجلس استشاري فحسب، لا يملك سلطة التشريع بمفرده.

### الدستور الدائم لدولة قطر لسنة ٢٠٠٤:

يمكن اعتبار الدستور الدائم لقطر لسنة ٢٠٠٤ بداية لتطوير نظام الحكم المطلق نحو الاخذ بنظام الحكم الدستوري الديمقراطي وذلك كبديل للنظام الاساسي المؤقت المعدل لسنة ١٩٧٢ الذي استمر العمل به لمدة ثلاثين سنة.

وقد وضع هذا الدستور الجديد بارادة اميرية، فهو دستور منحة، لم يقره مجلس تأسيسي منتخب مباشرة من الشعب، ولما وضعته لجنة مشكلة من الوزراء ومن غيرهم وذلك بمعلونة مستشار دستوري مصري. وقد اعلنه الامير دون ان يطرح للمناقشة من الشعب والصحافة او من مؤسسات المجتمع المدني. إلا انه عرض فيما بعد للتصويت عليه من الشعب عن طريق الاستفتاء العام. وقد قرره الشعب في الاستفتاء المذكور. ولكن لم يُعلن عن بداية تطبيق هذا الدستور إلا بتاريخ ٩ يونيه ٢٠٠٥. وتنص المادة ١٥٠ من هذا الدستور على ان الاحكام الخاصة بمجلس الشورى المعين الحالي والتي يتضمنها للنظام الاساسي المؤقت المعدل لسنة ١٩٧٢، تبقى سارية الى ان ينتخب مجلس الشورى الجديد، وفقا لاحكام هذا الدستور. ولم تُجرَ بعد هذه الانتخابات لمجلس الشورى الجديد.

ويتناول الباب الرابع من هذا الدستور موضوع تنظيم السلطات، إذ تنص المادة ٥٩ من هذا الباب على ان الشعب مصدر السلطات. وتنص المادة ٦٠ على ان نظام الحكم يقوم على اساس فصل السلطات مع تعاونها، كما تنص المادة ٦١ على ان السلطة التشريعية يتولاها مجلس الشورى. لما للمادة ٦٢ فتتص على ان السلطة التنفيذية يتولاها الامير ويعاونه في ذلك مجلس الوزراء. وتنص المادة ٦٣ على ان السلطة القضائية تتولاها المحاكم، وتصدر الاحكام باسم الامير. وتتميز المادة ٦١ من هذا الدستور بنصها

على أن "السلطة التشريعية يتولاها مجلس الشورى" لوحده وذلك خلافاً لنص الفقرة (ب) من المادة ٣٢ من دستور البحرين لسنة ٢٠٠٢ التي تنص على أن السلطة التشريعية يتولاها الملك والمجلس الوطني. كما أن هذه المادة من دستور قطر تتميز أيضاً على كل من الفقرة (ب) من المادة ٣٢ من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣ التي تنص على أن "السلطة التشريعية يتولاها الأمير والمجلس الوطني"، والمادة ٥١ من دستور الكويت لسنة ١٩٦٢ التي تنص على أن "السلطة التشريعية يتولاها الأمير ومجلس الأمة".

ويتضمن الفصل الثالث من الباب الرابع من هذا الدستور الدائم، الأحكام الخاصة بمجلس الشورى، إذ تنص المادة ٧٧ من الدستور على أن مجلس الشورى يتألف "من خمسة وأربعين عضواً يتم انتخاب ثلاثين عضواً منهم عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، ويعين الأمير الأعضاء الخمسة عشر عضواً الآخرين من الوزراء أو غيرهم".

ويبدو أن هذا النص يحتفظ لمجلس الشورى بسلطة تشريعية ورقابية محدودة. كما أنه يحتفظ للأعضاء المنتخبين بسلطة اقرار القوانين بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الذين يستطيعون أيضاً، بحكم أغليبيتهم المطلقة، أن يدخلوا - من الناحية النظرية على الأقل - تعديلات على الدستور بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس المنتخبين، إذ أن الأعضاء المعيّنين من الوزراء بحكم مناصبهم يشكلون ثلث أعضاء المجلس المنتخبين. هذا عدا أن المادة ١٤٨ من هذا الدستور تنص على أنه لا يجوز تعديل الدستور قبل مدة عشر سنوات من تاريخ إصداره والعمل بأحكامه.

وتؤكد المادة ٧٦ من هذا الدستور السلطة التشريعية والرقابية لمجلس الشورى بنصها على أن "يتولى مجلس الشورى سلطة التشريع، ويقر الموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على السلطة التنفيذية، وذلك على الوجه المبين في هذا الدستور".

وتبدو هذه الأحكام الخاصة بالسلطة التشريعية في قطر، أفضل بكثير من الأحكام الخاصة بالسلطة التشريعية بمجلسها في البحرين التي تنظمها أحكام الفصل الثالث من الباب الرابع من دستور مملكة البحرين لسنة ٢٠٠٢ كما سبق لنا بيان ذلك.

إلا أنه يجب التوضيح فيما يتعلق باختصاص السلطة التشريعية، بأن حكم الفقرة (٣) من المادة ١٠٦ من دستور قطر الدائم، يضاعف اختصاص السلطة التشريعية التي يتمتع بها مجلس الشورى لأنها تبدو وكأنها تعيق إصدار قانون في حالّ رده من الأمير وإعادة

قراره من المجلس ثنائية بموافقة اقلية ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس. إذ أنه بالرغم من أن هذه الفقرة تؤكد أنه في هذه الحالة يصدق الامير عادة على هذا القانون، إلا أنها، من جانب آخر، تجيز للامير "عند الضرورة القصوى أن يأمر بإيقاف العمل" بهذا القانون المقرر من المجلس للمرة الثانية، وذلك للمدة التي يقرر أنها تحقق المصالح العليا للبلاد. إن تعبير "المصالح العليا للبلاد" وترك تقديرها للامير وحده في ظل نظام حكم يعترف بوجود سلطة تشريعية منتخبة من الشعب مصدر السلطات جميعاً، هو أمر لا يجد سنداً له في العرف أو لفقه الدستوري الحديث، وكان الأحرى أن لا تتضمن الفقرة (٣) من المادة ١٠٦ من الدستور هذه الجملة المشار إليها اعلاه والتي تشكل عاقبة لممارسة مجلس الشورى اختصاصه الدستوري في التشريع بشكل مطلق. هذا عدا أنه يمكن للقول أن "المصالح العليا للبلاد"، في ظل نظام دستوري ديمقراطي، يجب أن يشترك في تقديرها الامير مع مجلس الشورى الذي يجب أن يمثل إرادة الشعب، وليس الامير وحده الذي يبدو أنه تتنازل، وفقاً لهذا الدستور الدائم الذي وضعه، عن ممارسة الحكم المطلق على شعبه، مستنداً إياه بنظام الحكم الاميري الدستوري. وبناء عليه، فإن حكم الفقرة (٣) من المادة ١٠٦ من دستور قطر يتعارض مع حكم المادة ٦١ من هذا الدستور التي تنص على أن "السلطة التشريعية بتولاها مجلس الشورى" دون مشاركة الامير. ولكن الامير يحتفظ بحقه في المصادقة على القوانين التي لا تصدر ما لم يصادق الامير عليها، طبقاً لنص الفقرة (٢) من المادة ٦٧ من دستور قطر.

### ثالثاً: التطور الاداري والدستوري في دولة الامارات العربية المتحدة (امارات الساحل سابقاً):

لقد كان وضع امارات الساحل المتصالح السبع قبل اعلان استقلالها تحت مسمى "اتحاد الامارات العربية المتحدة" بتاريخ ٢ سبتمبر ١٩٧١، هو نص وضع "الدول المحمية" "Protected States" المطبق على الامارات الاخرى في الخليج. وكلفت الحكومة البريطانية في السابق تشير إليها باعتبارها "حكومات مستقلة ترتبط مع بريطانيا بعلاقات تعاهدية خاصة" وكان يحكم هذه الامارات قد عقدوا مع الحكومة البريطانية اتفاقيات عام ١٨٩٢ التي وضعت بلدانهم تحت الحماية البريطانية من الناحية الواقعية. ونتيجة لذلك، فقد تتنازل حكام هذه الامارات للحكومة البريطانية عن سيادتهم الخارجية مع احتفاظهم

بمبادئهم الداخلية على مواطنيهم، الامر الذي فوض الحكومة البريطانية بتمثيل حكومات الامارات السبع في علاقاتها الخارجية مع الدول الاخرى ويتولى شئون الدفاع العسكري عنها ضد أي عدول خارجي.

لما على صعيد نظام الحكم المحلي والوضع الاداري لامارات ساحل عمان السبع (وهي ابو ظبي ودبي والشارقة ورأس الخيمة وام القيوين وعجمان والفسيرة)، فقد كان متخلفاً الى درجة كبيرة قبل بداية الستينات من القرن الماضي. وكان حكام هذه الامارات يزاولون الحكم في الاقاليم الخاضعة لكل منهم بطريقة هي اقرب الى النظام القبلي، إذ كان المواطنون يجلون لعرض مشكلاتهم ومنازعاتهم بصورة مباشرة على حكامهم الذين كانوا يسمعون الى حلها بالطريقة التي يرونها مناسبة. ولم يكن مستغرباً آنذاك في تلك البيئة القبلية ان يكون لقرارات الحكم في أي شأن من الشئون العامة حكم القانون الذي هو واجب التطبيق. إلا أنه لا يمكن ان ينكر انه قد صدرت في بعض امارات الساحل المتصالح - بعد اكتشاف النفط فيها في فترة الخمسينات من القرن الماضي وما بعدها - بعض القوانين والاعلانات التنظيمية في بعض المجالات التعليمية والصحية والاجتماعية والمالية. كما لا يمكن ان ينكر دور قضاة المحاكم الشرعية في النظر في مختلف المنازعات المختلفة بين الافراد.

وعلى صعيد التنظيم الاداري في امارات الساحل المتصالح - كما كانت تسمى قبل سنة ١٩٧١ - فقد انشأت الحكومة البريطانية، لأول مرة، في دبي في سنة ١٩٥٢ مجلساً من الحكام اسمته "مجلس حكام امارات الساحل" (Trucial States Council). وقد ساعد هذا المجلس - الذي رصدت له مساعدات مالية بمشاركة من الحكومة البريطانية - على تنمية وتطوير الادارة الحكومية في امارات الساحل. وكان المجلس المكون من حكام الامارات، يعقد اجتماعات سنوية لمنقشة مختلف القضايا الادارية ذات الاهتمام المباشر للامارات مثل تنظيم الامن الداخلي والقضايا الادارية المشتركة للامارات. وقد كان المجلس المذكور يجتمع بدلية في دبي برئاسة الوكيل السيلسي البريطاني. وقد تطور هذا المجلس كثيراً حينما أنشئ في لولخ الخمسينات - بتوجيه من بريطانيا - مجلس تنفيذي لغرض تنفيذ القرارات التي كان يتخذها مجلس الحكم، وكان لكل اماراة في هذا المجلس ممثل او ممثلان بحسب الاحوال. وقد ساعد هذا المجلس على تنمية موارد الامارات الفقيرة بخاصة، وتطوير نظم الادارة فيها. ثم أنشئ في دبي في عام ١٩٦٥ مجلس آخر

رسمي سمي "مجلس التنمية الاقتصادية". وكان يهدف هذا المجلس الى وضع برنامج تعاوني مشترك يتم بموجبه تقديم العون والمساعدات الاقتصادية والاجتماعية من الامارات للفقيرة بالثروة النفطية الى الامارات الاخرى الفقيرة، وذلك لمساندتها في تنمية وتطوير الخدمات في المجالات الاقتصادية والاجتماعية لهذه الامارات كانشاء المدارس والمراكز الصحية وغيرها من الاجهزة. وقد كانت بريطانيا التي شجعت على قيام هذا المجلس، تقدم المساعدات المالية والفنية له. ولكن تجدر الإشارة ايضا في هذا المجال، الى الدور الحضاري الذي لعبته دولة الكويت منذ بداية الخمسينات في انشاء وتطوير الخدمات الصحية والتعليمية في هذه الامارات حيث شملت ايرعيتها وخدماتها الواسعة في المجالات التعليمية والصحية وذلك بانشائها مختلف المستشفيات والمراكز الطبية والمدارس للبنين والبنات في مختلف هذه الامارات عن طريق مجلس التنمية للكويتي.

وترجع بداية انشاء بعض الدوائر الحكومية الاساسية (كالجمارك والشرطة والجوازات والمعارف والمحاكم) في بعض الامارات الاكثر تقدما - مثل ابوظبي ودبي والشارقة ورأس الخيمة - الى منتصف الستينات من القرن الماضي.

ويمكن اعتبار امارة ابوظبي اهم مثال حي بين لمارات الساحل المتصالح آنذاك للتكامل على مدى تطور الادارة الحكومية والاعخذ بالاساليب الادارية والدستورية الحديثة منذ لوائل الستينات التي كانت بداية تنفق للموارد النفطية على امارة ابوظبي. ولكن يعتبر شهر اغسطس من عام ١٩٦٦ بداية لارساء قاعدة نظام الحكم الاداري والدستوري الحديث في البلاد. وذلك بعد تسلم للشيوخ زايد بن سلطان آل نهيان سلطة الحكم في البلاد من اخيه للحاكم آنذاك الشيخ شخبوط بن سلطان. فقد باشر الشيخ زايد - حال تسلمه مقاليد الحكم في الامارة - في بناء الادارة الحكومية والاستعانة بالخبرات العربية في تطويرها. وكان في طليعة الاصلاحات التي قلم بها انشاء دائرة للمالية وتعيين مدير مالي لها، وقد لرفق بهذه الدائرة مجلسا للإشراف على استثمار موارد الدولة. وقد أنشأ دوائر لاساسية لخرى للجمارك، والشرطة، والصحة، والمعارف، والبلدية، وغيرها من الخدمات العامة، كما أنشأ الشيخ زايد عام ١٩٦٧ دائرة للتخطيط الاقتصادي، مهمتها وضع الخطط الاقتصادية للبلاد. وفي عام ١٩٦٨ عين للحاكم مجلسا للتخطيط تحت رئاسته مؤلفاً من عضوية رؤساء الدوائر الحكومية وغيرهم.



وفي عام ١٩٦٥ كانت إمارة دبي - لموقعها وأهميتها للتجارية - تبدو أكثر الإمارات السبع تقدماً فيما يتعلق بالإدارة الحكومية والتطور الاقتصادي والاجتماعي. فقد أنشئت في دبي دوائر حكومية رئيسية مثل الجمارك والشرطة والجوازات والصحة والتعليم والمالية والشؤون البلدية والمحاكم، كما أنشئت في لواخر الستينات غرفة تجارة دبي. وكانت توجد في دبي محكمة نظامية شرعية تنظر في الخلافات المدنية والجنائية. كما كانت توجد فيها لجان مشتركة من التجار للنظر في المنازعات التجارية على أساس العادة التجارية والعرف. ولكن لجمالاً، فإن حكم إمارة دبي - كغيره من سائر حكام إمارات الساحل الأخرى - كان يباشر حكماً مطلقاً في مختلف شؤون الحكم التشريعية والتنفيذية والقضائية، إلا أنه كان يحيل بعض الشؤون الإدارية إلى مدراء الدوائر للنظر فيها. كما كان ينظر قضايا الشرع في القضايا الشرعية عموماً.

### السلطة القضائية للمحاكم البريطانية:

عند الكلام عن تطور المحاكم الوطنية في إمارات ساحل عمان تجدر الإشارة إلى أن الحكومة البريطانية قد احتفظت لنفسها - منذ بداية العشرينات من القرن الماضي - بحق مزاولة السلطة القضائية في الأمور والخلافات بين الأجانب من غير العرب والمسلمين. وقد كانت بريطانيا تمارس هذا الحق في البداية - وحتى لواخر الخمسينات - على كل الأجانب في إمارات ساحل عمان، باستثناء مواطني هذه الإمارات ومواطني الإمارات الأخرى في المنطقة. ولكنها تخلت تدريجياً عن حق القضاء بين مواطني البلاد العربية والإسلامية (فيما عدا المسلمين من مواطني دول الكومنولث الذين بقوا تحت السلطة القضائية البريطانية في المنطقة).

وحيث أن الحكومة البريطانية قد احتفظت بحق ممارسة السلطة القضائية على الأجانب في السابق لا في إمارات ساحل عمان فصعب، بل في الإمارات الأخرى (كالكويت والبحرين وقطر) وفي سلطنة عمان، فإنها أنشأت - منذ عام ١٩٢٥ تقريباً - محاكم بريطانية في هذه البلدان تطبق القوانين والتشريعات الانكليزية المستوحاة في الغالب من القوانين التي كانت مطبقة في مستعمرة الهند قبل عام ١٩٤٧. ولهذا اقتضت الضرورة إنشاء محاكم بريطانية في هذه الدول للفصل في المنازعات المدنية والجنائية بين البريطانيين والأجانب من غير العرب والمسلمين.

وعندما تطورت الأوضاع الادارية والقانونية في دول المنطقة في اواخر الخمسينات، واخذت بعض التشريعات والانظمة الحديثة تظهر في بعض الامارات، لجأت المحاكم البريطانية الى سياسة للتسيق بين هذه التشريعات والتشريعات التي تطبقها، الامر الذي ادى الى تطبيق بعض هذه التشريعات - التي كانت تصدرها حكومات الامارات - في كل من المحاكم الوطنية للامارات والمحاكم البريطانية على السواء، وذلك بالاتفاق بين الحكومة البريطانية وحكومات الامارات المعنية.

**انتهاء السلطة القضائية البريطانية:** لقد تخلت الحكومة البريطانية نهائياً عن السلطة القضائية على الاجانب في امارات ساحل عمان وكذلك في امارتي البحرين وقطر في نهاية صيف ١٩٧١، وذلك قبل اعلان استقلال هذه الامارات. وقد باشرت في غلق للمحاكم البريطانية الى الابد في مطلع علم ١٩٧٢. وقد اغلقت المحاكم البريطانية في الكويت كذلك قبل استقلالها في علم ١٩٦١. أما في سلطنة عمان فقد تخلت بريطانيا عن سلطتها القضائية التي كانت ترولها في مسقط في علم ١٩٦٧.

### اعلان استقلال دولة الامارات العربية المتحدة:

لقد تكلمنا سابقا عن مشروع الاتحاد التساعي المقترح بعد اعلان بريطانيا في يناير ١٩٦٨ عن عزمها على الانسحاب من شرق السويس، بما في ذلك منطقة الخليج، في نهاية علم ١٩٧١. وقد قلنا ان الاتحاد التساعي المقترح كان يضم كلا من البحرين وقطر بالإضافة الى امارات ساحل عمان السبع. ونتيجة لذلك، فقد اجتمع حكام الامارات التسع في ابوظبي وادروا اتفاقية ٢٧ فبراير ١٩٦٨ الخاصة بإنشاء لاتحاد الامارات العربية المتحدة. وقد لاقى هذا المشروع تلييداً وتشجيعاً من الحكومة البريطانية.

ولكن بعد فشل فكرة الاتحاد التساعي للأسباب السالف بيانها، اتفقت ارادة حكام الامارات

- بتشجيع من بريطانيا - على تبني مشروع الدستور المؤقت لاتحاد الامارات التسع الذي وضعه الخبير الدستوري الدكتور وحيد رافعت، كدستور لها وذلك بعد احوال بعض التعديلات الدستورية عليه ليتناسب مع وضع إنشاء لاتحاد فرالي جديد مكون من امارات الساحل السبع.

وعليه، فقد اتفق حكام امارات الساحل السبع في اجتماعهم المعقود في دبي بتاريخ ١٨ يوليه ١٩٧١ على دستور الاتحاد الجديد تحت اسم الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة.

ولكن تجدر الإشارة الى ان الاتحاد قد تشكل بديلة من ست امارات نظراً لتخلف امارة رأس الخيمة عن التوقيع على دستور الاتحاد. وقد فصح لامارة رأس الخيمة ان تنضم للاتحاد فيما بعد بعد أن أنهت خلافها مع الامارات الست في الاتحاد وذلك بالتنازل عن الامتيازات التي كانت تطالب بها لنفسها كأساس للانضمام للاتحاد المذكور. وعليه، فقد انضمت رأس الخيمة للاتحاد المذكور لاحقاً فسي ١٠ فبراير ١٩٧٢.

وبعد اقرار الدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة في ١٨ يوليه ١٩٧١، اعلن المجلس الاعلى للاتحاد الذي هو اعلى سلطة تشريعية وتنفيذية في الاتحاد، قيام دولة مستقلة ذات سيادة باسم دولة الامارات العربية المتحدة وذلك بتاريخ ٢ ديسمبر ١٩٧١. كما انضمت للدولة الجديدة الى عضوية الجامعة العربية بتاريخ ٦ ديسمبر ١٩٧١. وبتاريخ ٩ ديسمبر ١٩٧١، قبلت عضواً في الامم المتحدة. وقد سبق هذا الاعلان، قيام الحكومة البريطانية وحكام الامارات بتوقيع وثائق استقلال الامارات السبع، وذلك بالغاء اتفاقيات عام ١٨٩٢ التي اخضعت هذه الامارات لنظام الحماية البريطانية. كما ألغيت بنفس للتاريخ الاتفاقيات الامنية والسياسية الاخرى، وبخاصة المعاهدة العامة للسلام لسنة ١٨٢٠ والمعاهدة الدائمة للسلام لسنة ١٨٥٣ المعقودة بين حكام مشيخات ساحل عمان والحكومة البريطانية خلال القرن للتسع عشر.

وعليه، فقد أعلن رسمياً بتاريخ ٢ ديسمبر ١٩٧١، قيام دولة الامارات العربية المتحدة، المكونة من سبع امارات، كدولة مستقلة ذات سيادة، يحكمها الدستور المؤقت لدولة الامارات العربية المتحدة الصادر بتاريخ ١٨ يوليه ١٩٧١. ولكن هذا الدستور المؤقت قد اصبح مؤخرًا دستوراً دائماً وذلك بقرار اصدره المجلس الاعلى للاتحاد المشكل من حكام الامارات السبع والذي يمارس، وفقاً للمادة ٤٧ من الدستور، اختصاصات تنفيذية وتشريعية واسعة لتسيير دفة الحكم في الاتحاد، ورسم السياسة العامة في جميع المسائل الموكولة للاتحاد بمقتضى الدستور. وقد نصت المادة ٤٩ من هذا الدستور على ان قرارات المجلس الاعلى في المسائل الموضوعية تصدر بأغلبية خمسة اعضاء من

اعضائه، على أن تشمل هذه الاغلبية صوتي لمارتي لبوطبي وديي. لما قرارات المجلس في المسائل الاجرائية فتصدر باغلبية الاصوات.

ويتبع المجلس الاعلى الاتحادي في الامة، المجلس الوطني الاتحادي الذي هو بمثابة مجلس تشريعي للاتحاد محدد الصلاحيات وذلك لانه يختص بوضع مشروعات القوانين التي تصدر عادة في شكل توصيات تعتبر خاضعة لموافقة وقرار المجلس الاعلى للاتحاد. وفقا لحكم المادة ٦٨ من الدستور، يتكون هذا المجلس من اربعين عضوا معينين من الحكام، على أن توزع مقاعد المجلس على الامارات بالشكل التالي:

٨ مقاعد لكل من ابوظبي وديي و٦ مقاعد لكل من الشارقة ورأس الخيمة و٤ مقاعد لكل من عجمان ولم القيوين والفجيرة.

إن للمجلس الوطني الاتحادي ليس سلطة تشريعية بالمعنى الذي نعرفه في نظام الحكم الدستوري الديمقراطي. فله مجرد مجلس استشاري يشترك حكام الامارات المكونة للاتحاد في تعيين اعضائه. إن السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية لا تزال بيد المجلس الاعلى للاتحاد. لذلك، فانه لا مجال للكلام عن مبدأ فصل السلطتين التشريعية والتنفيذية في دولة اتحاد الامارات المتحدة. ولا يبدو أن الفصل الخامس من هذا الدستور يرسى قاعدة استقلال السلطة القضائية، إذ تنص المادة ٩٤ من الدستور على "أن للعدل اسلم الملك، والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في اداء واجبهم لغير للقانون وضمائمهم".

هذا عدا أن دستور الامارات العربية المتحدة يتضمن غالبا كل المبادئ الدستورية المقررة في الدساتير الحديثة الاخرى، وبخاصة فيما يتعلق بتضمنه المبادئ المتعلقة بحقوق الانسان وبالحوقوق والواجبات العامة للمواطنين وبالدعامات الاجتماعية والاقتصادية الاساسية للاتحاد، وباستقلال وفصل السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية، من الناحية النظرية على الاقل.

#### رابعا: التطور الاداري والدستوري في سلطنة عمان:

بداية، يجب التنبيه الى أن الحكم في سلطنة مسقط وعمان السابقة قد تأسس منذ نهاية القرن الثامن عشر وأصبح نظاماً ملكياً وراثياً منحصراً في سلالة آل بوسعيد، دون أن يكون خاضعاً للطريقة التقليدية القديمة للحكم في عمان السابقة قبل القرن الثامن عشر

والقائمة على اساس حكم الامامة والائمة المنتخبين من الشعب. ومنذ ذلك التاريخ، أصبح يطلق على الحاكم لقب "السلطان" وأصبحت المملكة تعرف فيما بعد وحتى سنة ١٩٧٠، بـ "سلطنة مسقط وعمان".

لما علاقة السلطنة، ك دولة مستقلة، مع بريطانيا، فقد كانت ترجع الى عام ١٧٩٨ حين عقد السيد سلطان بن احمد لول معاهدة تجارية وبحرية مع الحكومة البريطانية، ممثلة في شركة الهند الشرقية التي كانت تحكم مستعمرة الهند آنذاك. وقد استمرت هذه المعاهدة تتجدد على مر الزمن بمعاهدات اخرى مشابهة. وآخر تجديد للمعاهدة المذكورة كان في عام ١٩٥١ حين عقدت معاهدة الصداقة والتجارة الجديدة بين المملكة المتحدة وسلطنة مسقط وعمان. ثم عقدت السلطنة مع بريطانيا في ٢٥ يولييه ١٩٥٨ اتفاقية عسكرية تتعلق بتقديم تسهيلات ومساعدات عسكرية واقتصادية. وقد اخذت هذه الاتفاقية شكل تبادل رسائل بين السلطان السابق سعيد بن تيمور ووزير للخارجية البريطانية.

وقد كانت للحكومة البريطانية قبل عام ١٩٧١، ممثلة في علاقاتها مع سلطنة مسقط وعمان بقصد عام وذلك كليل على اختلاف وضع السلطنة الاستقلالي عن وضع امارات الخليج العربية التي كانت تمثل الحكومة البريطانية فيها بوكلاء سياسيين، باعتبارها خاضعة للحماية البريطانية. فالقصد العام هو كالمسفير في العرف الدبلوماسي، لا يعتمد إلا في الدولة المستقلة.

لما على صعيد الحكم الاداري المحلي، فقد ظل الحكم والادارة في سلطنة مسقط وعمان يعتمد على المركزية المطلقة. وقد كان السلطان، يباشر بنفسه السلطات التشريعية والتنفيذية كحاكم مطلق، ويشرف على اعمال القضاء الذي كان خاضعاً لسلطة القضاء الشرعيين الذين كانوا يحكمون في المنازعات المدنية والجنائية بين الافراد وفق مبادئ الشريعة الاسلامية وأحكام المذهب الاباضي بصورة خاصة. ولكن بالاضافة الى تطبيق الاحكام الشرعية في المحاكم، فقد أصدر السلطان عدداً من المراسيم والامور والائظمة المتعلقة بتنظيم شؤون البلدية والجمارك وغيرها من الامور التجارية والاقتصادية التي تتطلبها احتياجات وأساليب الحياة الحديثة في البلاد. وقد كان لهذه المراسيم والامور والائظمة التي يصدرها السلطان بين أن وآخر قوة لقانون في المحاكم. وتوجد عدة محاكم شرعية في مختلف الاقاليم العمانية. كما توجد محكمة كبرى في مدينة مسقط. وتستأنف القضايا من المحكمة الكبرى الى السلطان شخصياً، حيث يصدر حكمه النهائي فيها.

لما فيما يتعلق بالقضايا المدنية والجنائية الخاصة بالبريطانيين والمواطنين الاجانب من غير العرب والمسلمين، فقد كانت ترفع الى المحكمة البريطانية في مسقط التي تأسست في عام ١٩٢٥ بالاتفاق بين السلطان والحكومة البريطانية. وقد ظلت المحكمة البريطانية تحتفظ بالسلطة القضائية على البريطانيين والمواطنين الاجانب السالف بينهم حتى عام ١٩٦٧. وكانت المحكمة البريطانية تعقد جلساتها في مقر القنصل العام البريطاني في مسقط الذي عينته الحكومة البريطانية قاضياً فيها. وحين ألغيت المحكمة البريطانية في عام ١٩٦٧، إستعادت المحاكم الوطنية في مسقط وعمان اختصاصها القضائي بالكامل على جميع سكان السلطنة من مواطنين وأجانب، دون تفریق.

وقد كان السلطان السابق السيد سعيد بن تيمور يصر على تسيير شؤون الحكم في بلاده بصورة مركزية مطلقة، وكان متحفظاً في ادخال الاصلاحات الضرورية على نظام الادارة الذي ظل متخلفاً وبعيداً عن روح العصر الحديث. وبناء عليه، فقد كان نظام الحكم والادارة في سلطنة مسقط وعمان قبل عام ١٩٧١، قل تطوراً وتنظيماً منه في الامارات الخليجية وذلك نظراً للظروف والاحوال التقليدية السائدة في السلطنة اثناء فترة الحكم السابق.

لما فيما يتعلق بعلاقاتها الخارجية مع المجموعة الدولية، فقد كانت حكومة السلطان، بالرغم من الاعتراف بها كدولة مستقلة وخارجة عن نظام الحماية البريطاني السائد في المنطقة آنذاك، تعتمد اعتماداً كلياً على المساعي الحميدة للحكومة البريطانية التي بحكم ارتباطها بعلاقات صداقة وثيقة مع السلطنة، كانت تتولى تمثيلها في علاقاتها الدولية الخارجية مع الدول الاخرى وذلك على اساس مبدأ الوكالة لا الحماية. وعلى هذا الاساس، كانت الحكومة البريطانية تبذل مساعيها الحميدة لتمثيل مصالح السلطنة والاهتمام بشئون مواطنيها لدى الدول المستقلة الاخرى وذلك بناء على توكيل خاص بذلك من السلطان.

ويمكن القول ان حكومة سلطنة مسقط وعمان اتخذت اول خطوة للدخول الى العصر الحديث بتاريخ ٢٣ يولييه ١٩٧٠، وذلك حينما أعلن عن نبأ نفي السلطان السابق سعيد بن تيمور نتيجة لحركة انقلابية سلمية قادها قابوس بن سعيد (ابن السلطان)، بمعاونة وتشجيع الحكومة البريطانية، واستلم نتيجة لذلك دفة الحكم معلناً نفسه سلطاناً جديداً لسلطنة مسقط وعمان التي أصبحت فيما بعد تعرف بـ "سلطنة عمان". وقد شكل انقلاب سنة ١٩٧٠ بقيادة السلطان قابوس بن سعيد، بداية لعهد الاصلاح السلمي في عمان والتطورات

الميلامية والدمتورية فيها. وقد سعت حكومة السلطنة الجديدة الى تحسين علاقتها الميلامية مع العالم العربي والدول الاجنبية، كما اتخذت سياسة جديدة قائمة على الانفتاح على العالم الخارجي والعالم العربي بصورة خاصة.

وحيث ان السلطان المعزول السابق الذي كان يعتمد كلياً على الحكومة البريطانية لتمثيله في الخارج، لم يجد ضرورة للتقدم بطلب الانضمام للجامعة العربية او الامم المتحدة، فان السلطان الجديد قابوس بن سعيد، بالر في التقدم بطلب الانضمام الى الجامعة العربية والامم المتحدة. ونتيجة لذلك، قبلت سلطنة عمان عضواً في الجامعة العربية بتاريخ ٦ اكتوبر ١٩٧١ وعضواً في الامم المتحدة بتاريخ ٧ اكتوبر ١٩٧١.

وقد باشرت سلطنة عمان في اقامة العلاقات الدبلوماسية مع الدول العربية والدول الاجنبية التي لم تنشئ علاقات معها في السابق نظراً لعزلتها عن العالم الخارجي التي فرضها السلطان السابق المعزول على بلاده. وقد شكل السلطان قابوس لول وزارة برئاسة عمه السيد طارق بن تيمور بتاريخ ١٥ اغسطس ١٩٧٠، وكلفت تضم اربعة وزراء عمانيين للعدل، والصحة، والتطعيم، والدخالية. وقد احتفظ السلطان لنفسه بمنصب وزير الخارجية، بينما بقي مركز سكرتير شئون الدفاع في يد ضابط بريطاني معين من قبل السلطان، كما كان عليه الوضع في السابق.

وبالرغم من ان السلطان قابوس لم يتخلص كلياً من مساوئ المركزية في الجهاز الاداري الذي تولى ادارته، إلا انه في السنوات التي تلت، حقق انجازات لا تتكرر في حق الادارة والتشريع. فقد صدرت خلال عامي ١٩٧١-١٩٧٢ والاعوام التالية لهما، تشريعات حديثة ذات اهمية في تطوير الجهاز الحكومي واعادة بنائه على لسس ادارية وقانونية حديثة.

### النظام الاساسي للسلطنة ومجلس الشورى:

لعل أول تجربة للشورى في السلطنة ظهرت بإنشاء المجلس الاستشاري في عام ١٩٨١. وقد حدد قانون أنشائه اختصاصه في ابداء الرأي فيما تعرضه الحكومة عليه من مشروعات القوانين الاقتصادية والاجتماعية والموضوعات المختلفة الاخرى، على ان يقدم توصياته بشأنها. وكان عدد اعضاء المجلس ٤٥ عضواً، يتم تعيينهم بمرسوم سلطاني.

ولكن لم تتطور الحياة الدستورية في عمان إلا بعد صدور النظام الاساسي للدولة في بداية التسعينات. وقد نظم احكام النظام الاساسي للدولة المرسوم السلطاني رقم ١٠١ لسنة ١٩٩٦. إلا انه سبق صدور هذا النظام الاساسي، إنشاء أول مجلس شورى معين في عمان وفقاً للمرسوم السلطاني رقم ١٩٩١/٩٤. وقد شكل هذا النظام الاساسي، الاطر للقانوني لبناء اسس الدولة الحديثة وتطوير اجهزتها في مختلف المجالات التشريعية والتنفيذية والقضائية. إلا أن للنظام الاساسي للحكم لا يتضمن نظاماً دستورياً حديثاً متكاملأ يقوم على فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية واستقلالها عن بعضها، مع تعاونها، كما تنص على ذلك عادة للدستور الحديثة.

وكان يتكون مجلس الشورى، بموجب قانون إنشائه، من ٥٩ عضواً، يتم اختيارهم بطريق الانتخاب غير المباشر من قبل مختلف ولايات السلطنة وفقاً لترتيبات اجرائية محددة. وقد استمرت الفترة الاولى لمجلس الشورى من ١٩٩١-١٩٩٧. اما خلال الفترة الثانية من مجلس الشورى التي استمرت من سنة ١٩٩٤ حتى سنة ١٩٩٧، فقد زيد عدد اعضاء المجلس من ٥٩ الى ٨٠ عضواً، كما حدد دور الحكومة في اختيار اعضاء المجلس على اساس مبدأ الانتخاب غير المباشر من الولايات. وتتميز هذه الفترة في اعطاء للمرأة العمانية حق التصويت والترشيح لعضوية المجلس في ست من ولايات عمان وذلك لأول مرة في تاريخ عمان. وفي الفترة الثالثة للمجلس من ١٩٩٨ حتى ٢٠٠٠، اعطيت المرأة حق التصويت والترشيح بالنسبة لكل ولايات السلطنة دون تحديد. وقد فازت امرأتان لعضوية المجلس لهذه الدورة. أما للفترة الرابعة لمجلس الشورى من سنة ٢٠٠٠ حتى سنة ٢٠٠٣، فقد شهدت تطوراً جديداً وذلك بالغاء للتدخل الحكومي في الانتخابات التي اصبحت انتخابات مباشرة من الشعب لأول مرة في عمان. وبحلول الفترة الخامسة لمجلس الشورى من سنة ٢٠٠٤ حتى سنة ٢٠٠٧، فقد تطور مجلس الشورى بزيادة عدد اعضائه الى ٨٣ عضواً منتخباً مباشرة من الشعب، وبزيادة قاعدة المشاركة فيه لتشمل كل المواطنين، رجالاً ونساء، ممن بلغ السن القانوني للانتخاب وهو ٢١ سنة. وقد وسع المرسوم السلطاني رقم (٧٤) لسنة ٢٠٠٣، اختصاصات مجلس الشورى المنتخب مباشرة من الشعب لتشمل مراجعة مشروعات القوانين والخطط التنموية الخمسية والموازنات العامة للدولة التي تحيلها الحكومة للمجلس لاخذ رايه فيها قبل اتخاذ اجراءات



اعتمادها والتصديق عليها من السلطان وصدارها في شكل قوانين ولجنة التطبيق والعمل بموجبها. وقد زيدت فترة المجلس الى اربع سنوات.

ويتضح لنا من اختصاصات مجلس الشورى، أنه بالرغم من انه يقوم حالياً على قاعدة الانتخاب المباشر من الشعب، لا التعيين من السلطان، إلا انه ليس مجلساً تشريعياً مستقلاً عن الدولة يملك سلطة قرار وصدار التشريعات بمفرده وبارادته الحرة. وعليه، فان مجلس الشورى هو مجلس استشاري يتقدم بقراراته الى الحكومة في شكل توصيات، وتقوم الحكومة باعتمادها او عدم اعتمادها، إن لم تحز قبولها. فاذا اعتمدتها الحكومة، فانه يتم حينذاك التصديق عليها من السلطان وصدارها كقوانين ولجنة التطبيق والعمل بموجبها.

وتجب الاشارة، في هذا المجال، الى ان سلطنة عمان تأخذ بنظام المجلسين للتشريعيين وهما مجلس الدولة ومجلس الشورى، ويشار اليهما بتعبير "مجلس عمان" الذي انشئ بموجب المرسوم السلطاني رقم (٨٦) لسنة ١٩٩٧.

أما مجلس الدولة فهو مجلس معين من السلطان، ويضم ٥٨ عضواً، بينهم ٩ نساء، من اهل الخبرة والاختصاص، وتتضمن لاختصاصات هذا المجلس - الذي يساعد مجلس الشورى في مرحلة التشريعات - ابداء الرأي والمشورة في برامج للتنمية ومراجعة مشروعات القوانين الادارية والاجرائية والقوانين الاخرى التي يوصي مجلس الوزراء برفعها مباشرة الى السلطان قابوس.

ويتضمن المرسوم السلطاني رقم (٨٦) لسنة ١٩٩٧ في شأن مجلس عمان، تنظيم الاحكام المشتركة لمجلس الدولة والشورى. وتنص المادة ١١(أ) من نظام مجلسي الدولة والشورى على ان "يتكون مجلس الدولة من عدد من الاعضاء لا يجاوز عدد اعضاء مجلس الشورى، يعينون بمرسوم سلطاني".

وتتناول المادة ١٨(د) والمادة ٢٩(أ) من نظام مجلسي الدولة والشورى، الاختصاصات التشريعية لكل من المجلسين المحددة "بمراجعة مشروعات القوانين قبل اتخاذ اجراءات اصدارها، وذلك فيما عدا القوانين التي تقتضي المصلحة العامة رفعها مباشرة الى السلطان". وبعد مراجعة هذه المشروعات، يتقدم كل من المجلسين بتوصيات الى مجلس الوزراء ليتخذ ما يراه مناسباً في شأنها.

وبناء عليه، فإن مجلس عمان المشكل من مجلس الدولة ومجلس الشورى ليس سلطة تشريعية مستقلة، بل أنه مجلس ينحصر اختصاصه في إبداء الرأي والمشورة في مشروعات القوانين التي تحال إليه من مجلس الوزراء الذي له الحق، فيما يبدو، بأن يعرض بعض مشروعات القوانين المعدة من قبله مباشرة، على السلطان الذي يملك وحده حق البت فيها وإصدارها، بعد التصديق عليها، حين يرى ذلك مناسباً، باعتباره رئيساً للسلطين التشريعية والتنفيذية دون منازع.

## الباب الثاني

تطور الاوضاع الدستورية والقضائية

في كل من مملكة البحرين ودولة قطر

## مقدمة عامة:

بعد صدور دستور كل من مملكة البحرين لسنة ٢٠٠٢ (ويشار إليه فيما يلي بدستور البحرين) والدستور الدائم لدولة قطر لسنة ٢٠٠٤ (ويشار إليه فيما يلي بدستور قطر) الذي ووفق عليه في استفتاء شعبي عام في نفس العام، وجدت أن الدستور الأخير قد تضمن بعض الأحكام المشابهة لأحكام دستور البحرين الذي سبقه في الصدور، في حين أنه فيما يتعلق بتشكيل السلطة التشريعية، يوجد اختلاف بين الدستورين. ذلك أن دستور قطر أخذ بمبدأ يتقارب مع المبدأ الذي تتضمنه المادتان ٣٣(ج)، ٤٣ من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣، بشأن تشكيل المجلس الوطني والمكون من أعضاء منتخبين لانتخاباً حراً مباشراً من الشعب ومن أعضاء معينين هم الوزراء بحكم مناصبهم، على أن لا يزيد عدد هؤلاء الوزراء المعيّنين عن ثلث أعضاء المجلس الوطني المنتخبين.

بينما نجد أن دستور البحرين، قد اُبتعد كلياً عن المبدأ للديمقراطي للتوقيفي الذي تبناه دستور البحرين لسنة ١٩٧٣ فيما يتعلق بنظام المجلس التشريعي الواحد الذي يتكون من أعضاء منتخبين يشكلون ثلثي أعضاء المجلس ومن أعضاء معينين يشكلون ثلث أعضاء المجلس، وأوجد بدلاً من ذلك، سلطة تشريعية تقوم على أساس نظام المجلسين المكونين من مجلس منتخب لانتخاباً مباشراً من الشعب (سُمي بمجلس النواب) ومجلس معين من ذوي الرأي والاختصاص (سُمي بمجلس الشورى) وذلك على أساس أن يتسولى عدد أعضاء المجلسين، دون إعطاء أفضلية في سلطة التشريع لمجلس النواب المنتخب. ولكن على العكس من ذلك، فقد أعطى الدستور الجديد أولوية وأفضلية لرئيس مجلس الشورى على رئيس مجلس النواب وذلك بإعطاء رئيس المجلس الأول "صوت الترجيح عند تساوي الأصوات" في المجلس الوطني الذي يضم المجلسين عند انعقاده برئاسة رئيس مجلس الشورى، وفقاً للمادتين ٨٥، ١٠٣ من هذا الدستور.

وبذلك، فإن لحكام دستور البحرين فيما يتعلق باختصاصات السلطة التشريعية المشكلة من مجلسين، شكل تراجعاً كبيراً عن لحكام دستور سنة ١٩٧٣ بشأن اختصاصات السلطة التشريعية المشكلة من مجلس واحد.

وبالمقارنة مع لحكام دستور قطر، فإن اختصاصات السلطة التشريعية التي تتضمنها المادة ٧٧ من هذا الدستور، قد أخذت بالمبدأ الذي تتضمنه أحكام المادتين ٣٣ (ج) و٤٣ من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣ وذلك بالاحتفاظ بأغلبية الثلثين للأعضاء المنتخبين لانتخاباً مباشراً من الشعب وبأقلية من الأعضاء المعيّنين من الوزراء أو من غيرهم لا يتجاوز عددهم ثلث الأعضاء الذين يتكون منهم مجلس الشورى القطري.

إن هذا المبدأ الديمقراطي التوفيقي الذي يتبناه المادة ٧٧ من دستور قطر ولقائم على الانتخاب والتعيين الذي لا يسحب سلطة التشريع من يد أعضاء المجلس التشريعي المنتخبين، يشكل خطوة تقدمية على طريق النهج الديمقراطي الدستوري إذا ما قورن بالمبدأ الذي يتبناه النظام الأساسي المؤقت للمحل المعمول فيه في قطر منذ ١٩ أبريل ١٩٧٢ ولقائم على تشكيل مجلس شورى معين بالكامل بأمر اميري، نون أن تكون له سلطة التشريع، بل كان يصدر قراراته في شكل توصيات توضع أمام الأمير ليتخذ ما يراه مناسباً بشأنها.

هذا مع العلم بأن دستور قطر الذي بدأ تطبيقه في ٩ يونيو ٢٠٠٥، لا يزال ينتظر تفعيله بعد أن يتم انتخاب مجلس الشورى الجديد وفقاً للمادة ١٥٠ من هذا الدستور.

أما دستور البحرين، فقد بدأ تطبيقه منذ ثلاث سنوات، كما باشر المجلس الوطني الذي يضم مجلسي الشورى والنواب، أعماله منذ ١٤ ديسمبر ٢٠٠٢. وقد تضمن هذا الدستور مادة خلاقية هي المادة ١٢١ (ب) التي تعير كل المراسيم بقوانين الصادرة بعد تاريخ إصدار ونشر الدستور الجديد في ١٤ فبراير ٢٠٠٢ وقبل انعقاد أول اجتماع للمجلس الوطني بتاريخ ١٤ ديسمبر ٢٠٠٢، صحيحة ونافذة ولا يمكن مناقشتها أو إخضاعها لحكم المادة ٣٨ من الدستور التي استثنت المادة ١٢١ (ب) تطبيقها. وتشترط المادة ٣٨ عرض القوانين للصلاة بمراسيم من السلطة التنفيذية فيما بين ادوار انعقاد كل من مجلس الشورى ومجلس النواب أو في فترة حل مجلس النواب، على كل من مجلس الشورى ومجلس النواب خلال الفترة التي تحددها هذه المادة لمناقشتها بقصد إقرارها أو رفضها.

وسبب الاعتراض على المادة ١٢١(ب) التي زجت في الدستور بهذه الصيغة الدستورية غير السليمة، هو انها اغت السلطة التنفيذية من عرض رزمة من المراسيم بقوانين التي اصدرتها السلطة التنفيذية خلال ١١ شهراً وقعت خلال الفترة بين تاريخ اصدار ونشر الدستور في ١٤ فبراير ٢٠٠٢ وتاريخ انعقاد اول لاجتماع للمجلس الوطني في ١٤ ديسمبر ٢٠٠٢ - والتي يبلغ عددها نحو ٥٤ مرسوماً بقانون - على مجلس النواب المنتخب لاقرارها او رفضها وفقاً لحكم المادة ٣٨ من الدستور التي استثنت تطبيقها المادة ١٢١(ب) من الدستور.

إن كثيراً من المراسيم بقوانين المعارض عليها شعبياً، قد قيدت مسبقاً اعمال السلطة التشريعية، ممثلة اساساً في مجلس النواب المنتخب، وفرضت عليها قيوداً عدة، بينما كان يجب ان تصدر هذه التشريعات بقوانين من السلطة التشريعية نفسها وذلك بعد تاريخ انعقاد اول لاجتماع للمجلس الوطني في ١٤ ديسمبر ٢٠٠٢. ونورد امثلة من بعض هذه القوانين المهمة التي صدرت بمراسيم خلال سنة ٢٠٠٢ كما يلي: المرسوم بقانون رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٢ باصدار قانون ديوان الرقابة المالية، والرسوم بقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٢ بشأن قانون المحافظات، والرسوم بقانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٢ بإنشاء المحكمة الدستورية، والرسوم بقانون رقم (٣٣) لسنة ٢٠٠٢ بشأن قانون النقابات، والرسوم بقانون رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٢ بشأن قانون المنقصات ومشتريات الحكومة، والرسوم بقانون رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٢ بشأن اعداد الموازنة العامة للدولة، والرسوم بقانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٢ باصدار قانون السلطة القضائية، والرسوم بقانون رقم (٤٦) لسنة ٢٠٠٢ باصدار قانون الاجراءات الجنائية والرسوم بقانون رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٢ بشأن تنظيم الصحافة والطباعة والنشر، والرسوم بقانون رقم (٤٨) لسنة ٢٠٠٢ باصدار قانون الاتصالات، والرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

وحيث ان دراسة تطور الاوضاع الدستورية في كل من البحرين وقطر، لها علاقة وثيقة بأوضاع السلطة القضائية، لذلك وجبنا من الضرورة بمكان لتعرق ايضا الى دراسة مقارنة بين الاوضاع القضائية في البحرين والاضاع القضائية في قطر، وبخاصة ان كلاً من البحرين وقطر قد اصدرت قانوناً جديداً ينظم السلطة القضائية متقاربين في تاريخ صدورهما، إذ صدر قانون السلطة القضائية البحرين في سنة ٢٠٠٢، في حين صدر قانون

السلطة القضائية لقطر في ٢٠٠٣. كما ان هذين للقانونين يتضمنان احكاماً مقاربة في مجملها.

وقد رأينا ان نعد هذه الدراسة المقارنة للاوضاع الدستورية في كل من البحرين وقطر وذلك لان كلا منهما قد اخذ بالنظام الدستوري البرلماني القائم على اساس فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، مع بعض الاختلاف في التفاصيل. كما ان كلا منهما قد اخذ بنظام السلطة التشريعية ذات الاختصاص المحدود مع الاختلاف الشكلي في تبني قطر نظام المجلس الواحد الذي يضم اعضاء منتخبين مباشرة من الشعب مع تلميمه باعضاء معينين لا يزيدون عن ثلث اعضاء المجلس المعينين، في حين تبنت البحرين نظام المجلسين المتساويين في عدد الاعضاء وفي الاختصاصات التشريعية بالرغم من ان اعضاء احد المجلسين هم معينون بأمر ملكي.

وقد خصصنا هذا الباب من الكتاب لدراسة الاوضاع الدستورية لكل من البحرين وقطر ولعد المقارنة القانونية بين احكام دستور البحرين واحكام مشروع دستور قطر وذلك نظراً لقرب البلدين الجغرافي والعلاقات الاجتماعية بين سكان البلدين الشقيقين وكذلك لتقاربهما في نظامي الحكم السياسي والدستوري. هذا بالإضافة الى ما يحونا من مل في التقريب بين نظامي الحكم في الدولتين في المستقبل القريب عن طريق تشكيل اتحاد سياسي فدرالي او اتحاد اقتصادي متكامل، وبخاصة بعد توفيق البلدين في حل خلافتها الاقليمية والحدودية مؤخراً بشكل نهائي. ولعل السعي الحثيث لحكومتى الدولتين في إقامة جسر المحبة بين البلدين الذي بوشر في لرساء قواعده ليتم نشأته قريباً، يشكل بادرة سياسية على طريق التقارب السياسي او التكامل الاقتصادي بأي شكل من الاشكال التي تأخذ بعين الاعتبار الاهداف المشتركة التي يتضمنها النظام الاساسي لمجلس التعاون لدول الخليج العربية واتفاقية الوحدة الاقتصادية المعقودة بين دول المجلس.

ويتناول هذا الباب ثلاثة فصول وهي الفصل الاول بشأن تطور الاوضاع الدستورية والقضائية في مملكة البحرين، والفصل الثاني بشأن تطور الاوضاع الدستورية والقضائية في دولة قطر، والفصل الثالث، ويتضمن دراسة مقارنة بين النظام القضائي في البحرين والنظام القضائي في قطر.

أما الباب الثالث من هذا الكتاب، فقد خصصناه لدراسة مقارنة بين دستور البحرين ودستور قطر، مع الاستدلال بدستور البحرين السابق لسنة ١٩٧٣.

## الفصل الاول

### التطورات الدستورية والقضائية في مملكة البحرين

أولاً: النظام الدستوري: لقد بينا تحت الباب الاول من هذا الكتاب تطور النظام الدستوري في البحرين ابتداء من دستور دولة البحرين لسنة ١٩٧٣ (دستور سنة ١٩٧٣) وانتهاء بدستور مملكة البحرين لسنة ٢٠٠٢ (دستور سنة ٢٠٠٢).

وحسبما سبق بيانه في الباب الاول، فإن دستور سنة ١٩٧٣ قد أنشأ مجلساً تشريعياً باسم المجلس الوطني، يقوم على اساس انتخاب ٣٠ عضواً مباشرة من الشعب مع تعيين عدد من الوزراء بحكم مناصبهم، لا يزيد على ١٤ وزيراً، على ان يزداد عدد الاعضاء المنتخبين الى ٤٠ عضواً وذلك ابتداء من الفصل التشريعي الثاني. وتحكم طريقة تشكيل هذا المجلس كل من المادة ٤٣ والمادة ٣٣(ج) من الدستور التي تحدد عدد الوزراء بحكم مناصبهم في المجلس بـ ١٤ وزيراً فقط، مما يضمن لقرار القوانين بالاغلبية المطلقة لاعضاء المجلس الحاضرين وتعديل الدستور بأغلبية ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم للمجلس، على ان يصدق الامير على هذا التعديل. كما تنص المادة ٤٢ من الدستور، على ان "لا يصدر قانون إلا اذا أقره المجلس الوطني وصدق عليه الامير".

لما فيما يتعلق بدستور سنة ٢٠٠٢، فإن السلطة التشريعية في هذا الدستور تتكون من مجلسين أحدهما ينتخب مباشرة من الشعب، سُمي "مجلس النواب" والآخر مجلس معين بأمر ملكي، سُمي "مجلس لشورى". وقد أعطى هذا الدستور الجديد سلطة التشريع للمجلسين معاً، على ان يتكون كل مجلس منهما من ٤٠ عضواً على اساس المساواة بينهما في تولي السلطة التشريعية معاً، لذ تنص المادة ٧٠ من هذا الدستور على ان "لا يصدر للقانون إلا اذا أقره كل من مجلسي لشورى والنواب أو المجلس الوطني بحسب الاحوال، وصدق عليه الملك". وهذا يعني ان كلاً من المجلس للمنتخب (مجلس النواب) والمجلس



المعين (مجلس الشورى) أعطي سلطة تشريعية كاملة على قدم المساواة وذلك مجافاة لنص وروح دستور سنة ١٩٧٣ الذي أنشأ سلطة تشريعية أكثر فاعلية وأكثر تمثيلاً للشعب. وتبين المادة ٨٥ من الدستور أنه في حالة لاختلاف المجلسين حول مشروع قانون مرتين، يجتمع المجلس الوطني برئاسة رئيس مجلس الشورى لبحث المواد المختلف عليها. ويشترط لقبول المشروع أن يصدر قرار المجلس الوطني بأغلبية الاعضاء الحاضرين من المجلسين. كما تنص المادة ١٠٣ من الدستور على أن قرارات المجلس الوطني تصدر بأغلبية أصوات الحاضرين (من أعضاء المجلسين) ما عدا للرئيس الذي عليه أن يعطي صوت الترجيح عند تساوي الأصوات.

ويتضح لنا من أحكام المواد ٣٥، ٥٢، ٥٦، ٧٠، ٨٠، ٨٥، ٨٦، ٨٧، ٩٢، ١٠٣، ١٢٠، ١٢١ (ب) من دستور سنة ٢٠٠٢ السالف بينها، بأن مجلس النواب المنتخب والمكون من ٤٠ عضواً وفقاً لهذا الدستور، لا يتمتع بسلطة تشريعية كاملة، إذ يشاركه في ممارسة هذه السلطة التشريعية، على قدم المساواة، مجلس الشورى المعين والذي يتكون من ٤٠ عضواً أيضاً. ويتكون المجلس الوطني الذي يمثل السلطة التشريعية من هذين المجلسين. وحيث أن رئيس مجلس الشورى هو الذي يرأس المجلس الوطني عند تشكيله وفقاً للمادة ٨٥ من الدستور، فإن سلطة القرار النهائي للقوانين وإصدارها هي بيد مجلس الشورى المعين ورئيسه الذي أعطي صوت الترجيح في اتخاذ القرارات عند تساوي الأصوات وفقاً لحكم المادة ١٠٣ من الدستور.

إن هذه المواد المشار إليها أعلاه وغيرها من المواد الأخرى المنتثرة في دستور سنة ٢٠٠٢ الجديد تمثل ترجيحاً كبيراً عن مبادئ الحكم الدستوري الديمقراطي التي يتضمنها دستور سنة ١٩٧٣ العقدي الذي سبق الدستور الجديد بما يقارب الثلاثين سنة.

وتجدر الإشارة إلى أن دستور سنة ١٩٧٣ تبنى مبادئ دستورية توفيقية حينما احتفظ بالسلطة التشريعية والرقابية الكاملة للمجلس الوطني المنتخب بالرغم من تواجد الوزراء في المجلس الوطني كأعضاء بحكم مناصبهم على أن لا يزيد عددهم على ١٤ وزيراً وفقاً لحكم المادة ٣٣ (ج). ذلك لأنه وفقاً لنص المادة ٤٣ من هذا الدستور، يصبح عدد الأعضاء المنتخبين في المجلس الوطني في الفصل التشريعي الثاني ٤٠ عضواً. (وكان أعضاء المجلس الوطني المنتخبين في الفصل التشريعي الأول ٣٠ عضواً). إن مثل هذه الأغلبية

للاعضاء المنتخبين في المجلس الوطني تسمح لهم بان يصدروا مشروعات القوانين بالاغلبية المطلقة للاعضاء الحاضرين. وكذلك فإن هذه الاغلبية للاعضاء المنتخبين في المجلس تسمح لهم وفقاً لحكم المادة ١٠٤ من الدستور، باذخار اي تعديل على الدستور، بقرار يتخذ بأغلبية ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس، بالرغم من وجود الوزراء بحكم مناصبهم في المجلس، وذلك بشرط أن يصدق الامير على هذا التعديل.

ويتبين لنا من احكام هذا الدستور بان سلطة اقتراح واصدار القوانين تقررهما المادتان ٨١، ٩٢ من هذا الدستور. وفيما يتعلق بحكم المادة ٨١، فانه يعطي الحق لرئيس مجلس الوزراء بان يعرض مشروعات القوانين على مجلس النواب. وتعطي هذه المادة الاولوية في المناقشة دائماً لمشروعات القوانين والاقتراحات المقدمة من الحكومة. فقد صدرت كل القوانين التي قدمتها الحكومة كمشروعات قوانين خلال دورات انعقاد المجلس الثلاث، وفقاً لحكم هذه المادة وذلك دون ان يوجه اعضاء مجلس النواب اعتراضات جادة على تلك المشروعات. أما المادة ٩٢ من الدستور التي تعطي لاي عضو من اعضاء مجلس النواب حق اقتراح القوانين، فانها شبه معطلة نظراً للمعوقات الدستورية التي تفرضها احكام هذه المادة في سبيل اقرار المجلس لمشروع القانون المقترح من العضو، بما في ذلك اشتراط ان يحيل المجلس هذا الاقتراح بقانون، بعد اقراره من حيث المبدأ، الى الحكومة لتقوم بوضعه في صيغة مشروع قانون وتقديمه الى المجلس في الدورة نفسها او في الدورة التي تليها. وهذا يعني ان الحكومة تستطيع ان تؤخر مشروع القانون الذي وافق عليه مجلس النواب - والذي لا يجوز على موافقتها - لمدة سنة او اكثر، الامر الذي يشكل عائقاً لقرار اقتراح بقانون وفقاً لهذه المادة. كما يتضمن هذا الاجراء تخبلاً للسلطة التنفيذية في اعمال السلطة التشريعية، ممثلة في مجلس النواب. ان حكم هذه المادة يشكل اعاقاً لامكانية لصدار أي قانون يتبناه المجلس النيابي بدون الحصول على موافقة الحكومة عليه مطلقاً. إذ ان المفروض هو ان لعضو المجلس الحق في ان يقدم بمشروع قانون، لا بمجرد اقتراح بقانون. وحين تتم مناقشة المجلس لهذا المشروع والموافقة عليه، بالطرق الدستورية، فانه ينظر في امر اعداده في الصيغة الدستورية المطلوبة لاصدار القانون من قبل الجهاز القانوني الملحق باللجنة التشريعية والقانونية المختصة في مجلس النواب والذي يسنده عدد من المستشارين القانونيين، دون حاجة لاشتراط تحويله للحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون وفقاً لنص المادة ٩٢ من الدستور. واقرب مثال على تأخير

لقرارات القوانين التي وافق عليها المجلس النيابي وحولها بدوره الى الحكومة لاعادة صياغتها كمشاريع قوانين، هو المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢ بشأن اللائحة الداخلية للمجلس التي بعد ان راجعها مجلس النواب وادخل عليها بعض التعديلات الجوهرية، احالها للحكومة وفقاً لنص المادة ٩٢ من الدستور لاعاد صياغتها في شكل مشروع قانون. ولكن الحكومة رفضت التعديلات التي ادخلها المجلس على اللائحة الداخلية ثم اعلنتها الى المجلس للمراجعة من جديد. وعليه ظلت اللائحة الداخلية للمجلس موقوفة منذ بداية الدور الاول وحتى هذا الدور الثالث من ادوار الاعتقاد. ولا تزال التعديلات التي ادخلها مجلس النواب على هذه اللائحة بانتظار موافقة الحكومة عليها. وتجدر الاشارة الى ان الحكومة قد اصدرت اللائحة الداخلية لمجلس النواب بالمرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢، وذلك خلافاً للمادة (٩٤) من الدستور التي تنص على ان تصدر هذه اللائحة الداخلية بقانون يقره مجلس النواب.

لما اذا رجعنا الى احكام المادة ٩٢ والمادة ١٢٠ بشأن اجراء تعديل على احكام الدستور، فان المادة ٩٢ تشترط ان يتقدم ١٥ عضواً من مجلس النواب او من مجلس الشورى بهذا للطلب. اما المادة ١٢٠ فانها تجعل لاجراء أي تعديل على هذا الدستور من قبل مجلس النواب مستحياً كما سلفنا، إذ ان هذه المادة تشترط لاجراء تعديل على أي حكم من احكام الدستور ان تتم الموافقة على التعديل بأغلبية ثلثي الاعضاء اللذين يتألف منهم كل من مجلس الشورى ومجلس النواب. إن هذه المادة قد اعطت مجلس الشورى المعين دوراً تشريعياً كاملاً في الموافقة بأغلبية ثلثي اعضائه على أي تعديل جزئي على الدستور يتقدم به مجلس النواب. وعليه، فان أي تعديل على الدستور يتقدم به مجلس النواب بعد التصويت عليه بأغلبية ثلثي اعضائه، سيلاقي معارضة قوية من مجلس الشورى المعين اذا كان هذا التعديل يقضي بتقليص او سلب الاختصاص التشريعي لمجلس الشورى أو بانقاص عدد اعضائه الى النصف على سبيل المثال. ولا شك ان مثل هذا التعديل الدستوري هو في مقدمة التعديلات الجوهرية المطلوب ادخالها على هذا الدستور غير العادي والتي هي من صميم تفكير غالبية اعضاء مجلس النواب والجمعيات السياسية المعارضة للدستور سنة ٢٠٠٢ على السواء.

ان معارضة الجمعيات السياسية للدستور سنة ٢٠٠٢، تقوم على اساس انه لم يزل قبولاً او موافقة شعبية عليه من مجلس وطني او مجلس تأسيسي منتخب، كما لم يتم

عرضه على الشعب الموافقة عليه في استفتاء عام وذلك قبل مفاجأة الشعب باصداره والعمل باحكامه منذ تاريخ نشره في الجريدة الرسمية في ١٤ فبراير ٢٠٠٢ وذلك في الوقت الذي اوقف فيه عمل السلطة التشريعية التي يتضمنها الباب الثالث من الباب الرابع من هذا الدستور حتى تاريخ ١٤ ديسمبر ٢٠٠٢، أي الى حين انعقاد اول اجتماع للمجلس الوطني بذلك التاريخ. وقد سمح هذا الاجراء غير المبرر دستورياً، للحكومة بان تصدر حزمة المراسيم بقوانين المشار اليها اعلاه وذلك في غياب السلطة التشريعية، مع تحصين تلك المراسيم بقوانين بحكم المادة ١٢١(ب) التي تعتبر كل تلك المراسيم بقوانين صحيحة وناظرة وذلك استثناء من حكم المادة ٣٨ من الدستور التي تشترط عرض المراسيم بقوانين التي تصدرها الحكومة فيما بين ادوار انعقاد المجلس الوطني او اثناء فترة حل مجلس النواب، على مجلس النواب لمراجعتها واتخاذ قرار بشأن قبولها او رفضها.

وبالمقارنة مع دستور سنة ١٩٧٣، نجد ان حكم المادة ٧١ من هذا الدستور، يعطي الحق المطلق لعضو المجلس الوطني بالتقدم بمشروع قانون. فإذا وافق المجلس على هذا المشروع، يتولى الجهاز القانوني للخاص بالمجلس اعداده وصياغته ثم تقديمه كمشروع قانون للتصويت عليه من قبل المجلس لغرض لقراره واصداره بالاغلبية المطلقة للاعضاء الحاضرين والذين يبلغ عددهم بعد الفصل التشريعي الاول، ٤٠ عضواً منتخباً. اما فيما يتعلق بتعديل الدستور، فان هذا الحق مكفول ايضاً لاعضاء المجلس الوطني المكون من ٤٠ عضواً منتخباً وعدد من الوزراء بحكم مناصبهم لا يزدبون على ١٤ وزيراً وفقاً لنص المادة ٣٣(ج) والمادة ٤٣ من هذا الدستور. ويتطلب التعديل على أي حكم من احكام الدستور موافقة ثلثي الاعضاء للذين يتكون منهم المجلس، وان يصق الامير على هذا التعديل. ولا جدال في أن حكم المادة ١٠٤ من دستور سنة ١٩٧٣ هو لسهل تطبيقاً من حكم المادة ١٢٠ من دستور سنة ٢٠٠٢ بشأن اجراء تعديل على الدستور نظراً لأن المادة ١٠٤ من الدستور الاول تضمن اجراء تعديل دستوري باغلبية ثلثي اعضاء المجلس، في حين ان المادة ١٢٠ من الدستور الاخير لا تضمن امكانية اجراء مثل هذا التعديل الدستوري كما بينا سابقاً. هذا مع العلم بان اشتراط تصديق الامير او الملك على التعديل للدستوري الذي يقره المجلس الوطني سواء بالنسبة للمادة ١٠٤ من دستور سنة ١٩٧٣ او بالنسبة للمادة ١٢٠ من دستور سنة ٢٠٠٢، يعطي السلطة المطلقة للامير او الملك بان يرفض المصالحة على أي تعديل دستوري اقره المجلس الوطني وفقاً للاجراءات التي

تتضمنها كل من المادتين من الدستورين السالف ذكرهما. ويعتبر هذا المبدأ من المبادئ التوفيقية التي يبتناها كل من دستوري البحرين لسنة ١٩٧٣ لسنة ٢٠٠٢. كما تبني نفس المبدأ حكم المادة ١٤٤ من دستور قطر، وحكم المادة ١٧٤ من دستور الكويت. وبطبيعة الحال، فإن هذا المبدأ لا تقبله أنظمة الحكم الدستوري للديمقراطي المطبقة في الديمقراطيات العريقة. ذلك أن رئيس الدولة، وفقاً لنظم الحكم الدستوري للديمقراطي، لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يتدخل في إيقاف إصدار أي قانون بتعديل دستوري لقرته السلطة التشريعية، وفقاً للإجراءات الدستورية المقررة، أو الامتناع عن التصديق عليه.

### ثانياً: النظام القضائي:

لقد أنشئت في عام ١٩٢٦ أول محكمة نظامية تعرف بـ "محكمة البحرين"، وكانت تتمتع بصلاحيات مدنية وجزائية على المواطنين البحرينيين. وبعد سنة من ذلك، أنشئت "محكمة صغرى" لمعالجة الجرائم الصغرى والقضايا المدنية البسيطة. كما كان يوجد إلى جانب هاتين المحكمتين المجلس العرفي (محكمة عرفية لتجار اللؤلؤ) الذي كان مختصاً بسوية النزاعات المتعلقة بمهنة النوص. وأصبح يطلق على المجلس العرفي فيما بعد تعبير "مجلس التجارة" (وهي محكمة أكثر شمولاً، تتألف من تجار محترفين). ويتألف هذا المجلس من لجنة تضم عدداً من كبار تجار البحرين. وقد كانت كثيراً ما تلجأ المحاكم للنظامية للاستعانة بنصائح هؤلاء للتجار وتوصياتهم حول الأمور المتعلقة بالممارسات للتجارية المحلية أو العرف التجاري.

وقد استُكملت المحاكم المذكورة فيما بعد بتأسيس أول "محكمة عليا" وذلك في سنة ١٩٣٧. وكان حاكم البلاد يرأس تلك المحكمة. وقد مارست المحكمة العليا دور محكمة الاستئناف في القضايا الجنائية والمدنية.

وكانت تعتبر البحرين في تلك الفترة أكثر إمارات الخليج تقدماً فيما يتعلق بإنشاء الدوائر الحكومية، بما في ذلك دائرة المحاكم كما أسلفنا. بيد أن النظام القضائي في البحرين كان يعاني منذ إنشائه وحتى سنة ١٩٧٠ من نقصين أساسيين وهما:-

أولاً: كان هناك نقص للقوانين المدونة في الأمور المدنية والتجارية، والتي زادت الحاجة إليها نظراً للتقدم الاقتصادي وتطور النشاط التجاري في البلاد خلال تلك الفترة.

ثانياً: كان هناك نقص في القضاء البحرينيين من الناحية القانونية. كما كان القضاء حكرًا على كبار افراد الاسرة الحاكمة الذين لم تكن تنقصهم المؤهلات القانونية المطلوبة في القاضي فحسب، وانما كانت تنقصهم شهادات المدارس النظامية ايضا التي كان يفتر إليها اولئك للقضاء المعينون من افراد الاسرة الحاكمة. كما كان حاكم البلاد آنذاك يرأس المحكمة العليا. وقد عُيِّنَ اول قاض يحمل شهادة في الحقوق من الاسرة الحاكمة في سنة ١٩٦٣. وفي سنة ١٩٧٠، فتح الباب لتعيين عدد محدود جداً لبعض المواطنين المؤهلين في القانون كقضاة من خارج فئة الاسرة الحاكمة، إلا أن هذا لتعيين كان محدداً بفئة وطائفة خاصة من الحقوقيين الذين كانت تختارهم الحكومة، دون الاعتماد على معايير الكفاءة والخبرة القانونية التي يتطلبها العمل القضائي.

### بداية المطالبة باصلاح القضاء:

نتيجة للمطالبات الشعبية المتكررة - في ظل الحركة الوطنية خلال الاعوام ١٩٥٤- ١٩٥٦ - بإنشاء مجالس تمثيلية شعبية واصلاح جهاز القضاء وسن القوانين الحديثة، فقد جرت اول محاولة جادة لاصلاح النظام القضائي في البحرين في سنة ١٩٥٤ عندما عينت الحكومة مستشاراً قضائياً معاراً من بريطانياء، كانت مهمته مساعدة القضاء المعينين من افراد الاسرة الحاكمة في بعض الامور القانونية الاجرائية واسداء المشورة للحكومة حول تكوين وتكوين مجموعة القوانين المدنية والجنائية التي تحتاج إليها المحاكم لاداء مهمتها في تحقيق العدالة بين المتداعين من المواطنين.

ولكن لجهاز القضائي لم يشهد تحسناً كبيراً إلا في السنوات التي تلت الاستقلال في سنة ١٩٧١، نتيجة لتعيين عدد من القضاة الاضافيين المؤهلين وبعض المستشارين المعارين من الحكومة المصرية. ونتيجة لتطبيق المرسوم بقانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧١ بشأن تنظيم القضاء، فقد اعيد تنظيم المحاكم الوطنية على اساس اكثر كفاءة مما سبق. فقد انشأ هذا القانون ثلاث درجات للمحاكم وقسمها الى المحكمة الصغرى والمحكمة الكبرى المدنية ومحكمة الاستئناف العليا. ولهذه المحاكم صلاحيات كاملة في جميع القضايا الجنائية والمدنية والتجارية، اضافة الى الامور المتعلقة بالاحوال الشخصية للاجانب من غير المسلمين. اما قضايا الاحوال الشخصية المتعلقة بالمسلمين، فقد اختصت بها المحاكم الشرعية، وهي محاكم منفصلة مخصصة لتطبيق احكام الشريعة الاسلامية فيما يتعلق

بأمر الاحوال الشخصية للمسلمين. وقد قسم القانون هذه المحاكم للشرعية الى المحكمة الكبرى الشرعية والمحكمة الاستئنافية الشرعية العليا. كما خصص لكل من هاتين المحكمتين دائرة شرعية سنوية ودائرة شرعية جعفرية. كما صدر قبل قانون تنظيم القضاء، المرسوم بقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٧١ بشأن الاجراءات المدنية والتجارية الذي نظم لجراءات للترافع امام المحاكم المدنية.

وقد وفرت هذه التطورات التي رافقتها من بعض التشريعات المدنية الحديثة، اساسا افضل للنظام القضائي في البحرين، بينما ضمنت للخصوم الاجانب الذين يتوجب عليهم اللجوء للمحاكم الوطنية للتقاضي، معاملة مساوية لمعاملة البحرينيين امام المحاكم.

ومن القوانين الاساسية التي صدرت خلال عقدي الخمسينات والستينات قانون العقوبات لسنة ١٩٥٥ وقانون لائحة السير والمرور لسنة ١٩٥٥ وقانون العمل لسنة ١٩٥٧ وقانون الجنسية البحرينية لسنة ١٩٦٣ ومرسوم نقد البحرين رقم (٦) لسنة ١٩٦٤ وقانون المحاكمات الجزائية لسنة ١٩٦٦ وقانون العقود لسنة ١٩٦٩ وقانون المخالفات المدنية لسنة ١٩٧٠.

### انهاء الاختصاص القضائي لبريطانيا في البحرين:

يجب التنبيه في هذا الصدد بأنه نتيجة لفرض نظام الحماية البريطانية على البحرين، فقد تولت بريطانيا خلال السنوات ١٩١٣-١٩٧١ انشاء محاكم بريطانية في مكتب الوكيل السياسي البريطاني في البحرين وذلك بناء على اتفاقات خاصة عقدت في بداية القرن الماضي بين الحكومة البريطانية وحكم البحرين. وقد تولت هذه المحاكم البريطانية خلال تلك الفترة مهمة القضاء المنفصل عن قضاء المحاكم المحلية فيما يتعلق بالقضايا الجنائية والمدنية الخاصة بالمواطنين البريطانيين وبمواطني الدول الاخرى الاجنبية وذلك وفقاً للامور الملكية (Orders in Council) التي كانت تصدرها ملكة بريطانيا ويتم تطبيقها في المحاكم البريطانية في البحرين. وكان الاختصاص القضائي البريطاني في البحرين في الاصل يشمل جميع الاشخاص من مواطني الحكومة البريطانية ودول الكومنولث وغيرهم من المواطنين الاجانب فيما عدا المواطنين البحرينيين الذين ظلوا خاضعين لسلطة محاكم البحرين الوطنية. ولكن خلال السنوات العشر الاخيرة التي سبقت لستقلال البحرين في سنة ١٩٧١، اتبعت الحكومة البريطانية عملية تدريجية في نقل الصلاحية القضائية الى

السلطة القضائية البحرينية فيما يتعلق بفئات معينة من الاجانب ومنهم مواطنو الاقطار العربية والاسلامية. وقد زانت، خلال تلك الفترة، عملية النقل التدريجي للاختصاص القضائي على الاجانب المسلمين الساكنين في البحرين الى محاكم البحرين الوطنية. ولكن هذه السلطة القضائية الخاصة للحكومة البريطانية في البحرين على الاشخاص من غير المواطنين البحرينيين، قد بقيت قبل اعلان استقلال البحرين وذلك بموجب وثائق تبوألت بتاريخ ٦، ١١ يوليه ١٩٧١ بين حكوم البحرين والمعتمد البريطاني (الوكيل السياسي) بشأن انتهاء السلطة القضائية والمحاكم البريطانية التابعة لبريطانيا في البحرين. وبناء على ذلك، فقد أصبحت محاكم البحرين الوطنية، منذ ذلك التاريخ، تتمتع بصلاحيات كاملة في الامور المدنية والجزائية على جميع البريطانيين والاجانب من الجنسيات الاخرى القاطنين في البحرين، دون تفريق.

### استقلال السلطة القضائية:

يمكن القول انه بصور دستور سنة ١٩٧٣، يقرر لأول مرة في تاريخ البحرين السياسي استقلال السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية وذلك بنص دستوري تتضمنه المادة ٣٢ من الدستور. كما لكد الفصل الرابع من الباب الرابع من الدستور استقلال السلطة القضائية بنص المادة ١٠١ من الدستور التي تؤكد على أن "شرف القضاء ونزاهة القضاء وعندهم أساس للحكم وضمان للحقوق والحريات". كما تؤكد الفقرة (ب) من هذه المادة أن "لا سلطان لاية جهة على القاضي في قضائه، ولا يجوز بحال للتدخل في سير العدالة، ويكفل القانون استقلال القضاء، ويبين ضمانات القضاء والاحكام الخاصة بهم". اما الفقرة (ج) من هذه المادة فتتص على إصدار القانون الذي يضع الاحكام الخاصة بالنيابة العامة التي تكون تحت اشراف وزير العدل. ولكن بالرغم من هذا النص الدستوري، فإن القانون الخاص بتنظيم النيابة العامة لم يصدر خلال الثلاثين سنة الماضية التي تلت تاريخ إصدار دستور سنة ١٩٧٣. وقد ظل - خلال تلك الفترة - نظام الادعاء العام التابع لوزارة الداخلية هو الجهة التي تقوم بمهمة النيابة العامة بالنسبة للتحقيقات الجنائية وتحضير صحيفة الاتهام ورفع القضايا الجنائية امام المحاكم، الامر الذي أوجد تداخلاً من وزارة الداخلية في نظام سير العدالة والتأثير المباشر على الاحكام القضائية أثناء فترة طويلة من سريان احكام المرسوم بقانون لسنة ١٩٧٤ الصادر بتاريخ ٢٣ أكتوبر ١٩٧٤ بشأن تدابير



أمن الدولة والذي ظل مطبقاً في البلاد منذ ذلك التاريخ حتى سنة ٢٠٠١ حين ألغى رسمياً بالمرسوم بقانون رقم (١١) لسنة ٢٠٠١. كما تم أيضاً إلغاء المرسوم الخاص بمحكمة أمن الدولة بالمرسوم الأميري رقم (٤) لسنة ٢٠٠١.

أما بعد إصدار ونشر دستور سنة ٢٠٠٢، فإنه، كمستور ١٩٧٣، أكد أيضاً على استقلال السلطة القضائية، إذ نصت المادة ٣٢ من هذا الدستور على استقلال السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية مع تعاونها. كما نصت المادتان ١٠٤، ١٠٥ من هذا الدستور على استقلال ونزاهة القضاء وعلمهم وعلى ترتيب درجات المحاكم وفقاً للقانون.

وقد صدر، وفقاً لأحكام هاتين المادتين الدستوريين، المرسوم بقانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٢ بشأن إصدار قانون السلطة القضائية الجديد. وقد ألغى هذا القانون المرسوم بقانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧١ بشأن تنظيم القضاء وتعديلاته.

ويتضمن قانون السلطة القضائية لسنة ٢٠٠٢ تحديداً لدرجات المحاكم وفقاً للقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٠ المعدل للقانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧١ بشأن تنظيم القضاء. كما أنه أقر لأول مرة في تاريخ البحرين نظاماً للنيابة العامة. ونشرح الأحكام العامة التي يتضمنها قانون السلطة القضائية كما يلي:

أولاً: إنه رتب بموجب مادته السادسة المحاكم التي تتكون من درجات المحاكم التالية:

- ١- محكمة التمييز
- ٢- محكمة الاستئناف العليا المدنية
- ٣- المحكمة الكبرى المدنية
- ٤- المحكمة للصغرى.

وتختص كل منها بالفصل في جميع المسائل التي ترفع إليها طبقاً للقانون في المولد المدنية والتجارية والإدارية وفي المنازعات المتعلقة بالأحوال الشخصية لغير المسلمين، وفي الجرائم، إلا ما استثنى بنص خاص. وتتكون كل محكمة من هذه المحاكم - ما عدا محكمة التمييز - من عدة دوائر وغرف حسب مقتضى الحال. كما توجد بعض المحاكم الخاصة كالمحكمة العمالية. ويوجد توجه لإنشاء محكمة تجارية خاصة أيضاً. كما أنشأ هذا القانون بموجب المادة ٧ منه، لأول مرة، دائرة إدارية تلحق بالمحكمة الكبرى المدنية للنظر في الدعاوى الإدارية التي تنشأ بين الأفراد والحكومة أو الهيئات أو المؤسسات العامة. وذلك عدا الحالات التي ينص فيها القانون على خلاف ذلك. وقد

استثنت أعمال السيادة من اختصاص هذه المحكمة، دون ذكر تعريف محدد لهذه الأعمال. أما محكمة التمييز فتعري بشأنها الأحكام المنصوص عليها في قانونها الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٨) لسنة ١٩٨٩. وفي نظرنا أنه في غياب تنظيم للقضاء الإداري، لا يكفي تعيين دائرة لهذا القضاء، بل يجب إصدار قانون ينظم مبادئ ولحكام القضاء الإداري التي يرجع إليها للقاضي عند إصداره الأحكام في القضايا الإدارية.

أما محاكم القضاء الشرعي فتتظمها المادة ١٣ من قانون السلطة القضائية لسنة ٢٠٠٢ الذي يرتب درجاتها كما يلي: (١) المحكمة الصغرى الشرعية (٢) المحكمة الكبرى الشرعية (٣) محكمة الاستئناف العليا الشرعية. وتؤلف كل محكمة منها من دائرتين: (أ) للدائرة الشرعية السنية (ب) الدائرة الشرعية الجعفرية. ويختص اختصاص المحاكم الشرعية في النظر في جميع المنازعات المتعلقة بأموال الأحوال الشخصية للمسلمين، فيما عدا المنازعات المتعلقة بأصول التركة وتصفياتها والتي تختص بنظرها "للمحكمة المدنية المختصة نوعياً".

ثانياً: إنه نشأ نظام النيابة العامة التي يتضمن لحكامها الباب الرابع من هذا القانون. وتنص المادة ٤٩ من القانون على أن "النيابة العامة" شعبة أصلية من شعب السلطة القضائية، وتمارس الاختصاصات المقررة لها قانوناً، ولها، دون غيرها، تحريك الدعوى الجنائية ومباشرتها ما لم ينص القانون على خلاف ذلك". كما تنص المادة ٥٠ من القانون على أن "النيابة العامة لا تتجزأ، بوصفها سلطة تحقيق أو سلطة اتهام..".

ثالثاً: إنه أعاد تنظيم المجلس الأعلى للقضاء المنشأ بموجب المرسوم بقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٠ المعدل للمرسوم بقانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن تنظيم القضاء. وتنص المادة ٦٩ من القانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٢ بإصدار قانون السلطة القضائية على أن يرأس الملك المجلس الأعلى للقضاء الذي يشكل من كل من رئيس محكمة التمييز والنايب العام، ورئيس محكمة الاستئناف العليا المدنية، وأقدم وكيلين في محكمة الاستئناف العليا المدنية، ورئيسي محكمتي الاستئناف العليا الشرعية (السنية والجعفرية)، ورئيس المحكمة الكبرى المدنية. كما تنص هذه المادة على أن للملك أن ينيب عنه من يراه في رئاسة المجلس الأعلى للقضاء.

وقد تآب الملك بالامر الملكي رقم (٤٤) لسنة ٢٠٠٢ رئيس محكمة التمييز بان يرأس المجلس الاعلى للقضاء في ثناء غيابه.

ووفقاً للمادة ٧٠ من هذا القانون، تتضمن اختصاصات هذا المجلس الاشراف على حسن سير العمل في المحاكم وفي الاجهزة المعاونة لها. كما تتضمن هذه الاختصاصات ابداء الرأي في مشروعات القوانين المتعلقة بالقضاء والنيابة العامة، واقتراح تعيين وترقية القضاة واعضاء النيابة العامة، وكل ما يتعلق بشأنهم.

وتنص المادة ٧٢ من هذا القانون على ان يتولى وزير العدل تنفيذ قرارات المجلس الاعلى للقضاء التي تحال اليه. ويمنح هذا النص اختصاصاً فعلياً في تنفيذ قرارات المجلس الاعلى للقضاء، بينما كان المجلس الاعلى للقضاء المنشأ بموجب المرسوم بقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٠ لا يتمتع بهذا الاختصاص وفقاً لنص المادة (٥٢) منه، إذ كانت قراراته تصدر في شكل توصيات ترفع الى وزير العدل والشئون الاسلامية لاتخاذ ما يراه مناسباً من اجراءات بشأن تنفيذها.

وقد ضمن قانون السلطة القضائية لسنة ٢٠٠٢، لأول مرة في تاريخ البحرين، استقلال النيابة العامة (التي كانت تعرف بالادعاء العام في السابق) وعدم تبعيةها لوزارة الداخلية. ولكن المادة ٥٥ من القانون تنص على ان يتولى وزير العدل الاشراف والرقابة على النيابة العامة واعضاؤها، مما قد يشكل تخبلاً ادارياً من وزير العدل في شئونها، بصفته ممثلاً للسلطة التنفيذية.

وتعتبر النيابة العامة، وفقاً للمادة ٤٩ من القانون، شعبة اصيلة من شعب السلطة القضائية، ولها دون غيرها تحريك الدعوى الجنائية ومباشرتها. اما المادة ٥٠ من القانون فتعرف النيابة العامة بانها "لا تتجزأ، بوصفها سلطة تحقيق او سلطة اتهام، ويحل أي عضو من اعضائها محل الآخر، ويتم ما بدأه من اجراءات وذلك كله مع مراعاة قواعد الاختصاص".

### نظام احكاممة الدستورية بين دستوري سنة ١٩٧٣ وسنة ٢٠٠٢:

يبدو انه بالرغم من تضمن دستور سنة ١٩٧٣ المادة ١٠٣ التي تنص على ان يُعين القانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين

واللوائح، إلا أن الحكومة لم تبذر بشيء مثل هذه الجهة القضائية بقانون وفقاً لحكم هذه المادة الذي لم يطبق في ظل دستور سنة ١٩٧٣. ولكن الحكومة بادرت إلى إنشاء هذه الجهة القضائية في ظل دستور سنة ٢٠٠٢ الجديد الذي أقر إنشاء محكمة دستورية منفصلة عن درجات المحاكم العادية التي ينص عليها هذا الدستور، وتنص المادة ١٠٦ من هذا الدستور على أن تنشأ محكمة دستورية من رئيس وستة أعضاء، يعينون بأمر ملكي لمدة يحددها القانون، وتختص بمراقبة دستورية القوانين واللوائح. ويبين القانون القواعد التي تكفل عدم قابلية أعضاء المحكمة للعزل، ويحدد الاجراءات التي تتبع امامها، ويكفل حق كل من الحكومة ومجلس الشورى ومجلس النواب وذوي الشأن من الافراد ومن غيرهم في الطعن لدى المحكمة في دستورية القوانين واللوائح. ويكون للحكم الصادر بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة اثر مباشر....".

كما تخول الفقرة الاخيرة من هذه المادة للملك في ان 'يحيل الى هذه المحكمة ما يراه من مشروعات القوانين قبل اصدارها لتقرير مدى مطابقتها للدستور، ويعتبر التقرير ملزماً لجميع سلطات الدولة وللکافة".

وفي رأينا، كان يجب ان يقرر هذا النص مبدأ إنشاء "جهة قضائية" أو "محكمة دستورية" ويترك أمر تعيين اعضائها أو قضائها وتحديد اختصاصاتها، للقانون الذي سيصدر تطبيقاً لهذا النص، إلا أن هذا النص، خلافاً للنصوص المقابلة له في دساتير الدول العربية، قد حسم الامر مسبقاً بنص دستوري ملزم يحدد عدد اعضاء قضاة المحكمة ويبين اداة التعيين التي هي الامر الملكي، في حين انه لو ترك هذا الامر للقانون، فإن القانون سوف يحدد، ولا شك، الاداة التشريعية اللازمة لتعيين قضاة هذه المحكمة. وهذه الاداة ستكون المرسوم لا الامر. ذلك لان تعيينات للقضاة عموماً، بما في ذلك قضاة المحكمة الدستورية، لا تكون إلا بمراسيم، باعتبارها الادوات الدستورية اللازمة لتعيين القضاة.

وتجدر الإشارة الى ان النص على إنشاء "جهة قضائية" وفقاً للقانون، يتضمن أمرين هما أولاً، أن تكون هذه الجهة مشكلة من القضاة والمستشارين المتمرسين ومن ذوي الخبرة والكفاءة المشهود لهم بممارسة العمل القضائي لسنتين طويلة وذلك دون افصاح المجال لتعيين بعض اعضائها من غير القضاة. وثانياً، إن النص على القانون يعني القانون الصادر من السلطة التشريعية وليس المرسوم بقانون الصادر من السلطة التنفيذية أثناء

فترة غياب أو تعطيل عمل السلطة التشريعية وذلك كما حصل فعلاً عندما صدر المرسوم بقانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٢ بإنشاء المحكمة الدستورية.

إن تعيين قضاة هذه المحكمة بأولمر ملكية، يحمل عدة معنى التعيينات السياسية لا التعيينات القضائية. إذ إن التعيينات القضائية لا تكون إلا من داخل السلطة القضائية، لا من خارجها. فإذا كانت التعيينات لهذه المحكمة من داخل السلطة القضائية نفسها، لا من خارجها، فلها ستأخذ بأقصى معيار الكفاءة والخبرة والتخصص التي تتطلب مبادئ الفقه الدستوري توفرها في قضاة هذه المحكمة التي هي المحكمة الأعلى درجة ومكلفة في البلاد.

وبناء عليه، يجب أن تأخذ تعيينات أعضاء المحكمة الدستورية بمعايير الكفاءة والخبرة والتخصص في القضاء الدستوري لسالف ذكرها. ولكن من جانب آخر، يجب التفريق بين التعيينات للمناصب القضائية التي يجب أن يكون مصدرها جهة قضائية لا سياسية، وبين الأدوات الدستورية التي تتم بها هذه التعيينات وهي المراسيم وذلك بتفضيلها على الأوامر التي لا تعتبر أدوات تشريعية. إن الطابع السيلسي للتعينات للمناصب القضائية الذي يمكن أن يُعزى إلى ضعف السلطة القضائية وعدم استقلاليتها من الناحية الواقعية - بالرغم من النصوص الدستورية التي تؤكد استقلالها من الناحية النظرية - لا يزال هو الهم للشاغل ليس فقط بالنسبة للمواطن البحريني، وإنما بالنسبة للمواطن العربي في الغالبية العظمى من البلاد العربية. ولا يمكن تفادي أمر تدخل السلطة التنفيذية في التعينات القضائية على أساس معايير سياسية لا قضائية إلا ببناء المؤسسات القضائية المستقلة حقيقة، كما هو جاري العمل عليه في الدول الأوروبية التي لا تكون التعينات لشلل المناصب القضائية فيها إلا عن طريق السلطة القضائية المستقلة استقلالاً حقيقياً عن السلطة التنفيذية. وفي هذه الحالة، يقتصر دور رئيس الدولة - سواء كان ملكاً دستورياً أو رئيس جمهورية منتخب - على إصدار المراسيم أو قرارات التعينات التي تتم بعد أن تقرها السلطة القضائية المستقلة نفسها، دون أي تدخل من السلطة التنفيذية. وهذا ما يحدث في الديمقراطيات العريقة، كما هو الحال في بريطانيا، على سبيل المثال. إن الملكة البريطانية - التي تملك ولا تحكم - لا سلطان لها في اقتراح تعيين القضاة الذين يترك أمر تعييناتهم وترقياتهم للسلطة القضائية نفسها، عن طريق المجلس الأعلى للقضاء. ويكون لهذه السلطة القضائية سلطة قرار الترشيحات للمناصب القضائية من بين المحامين القماء في المهنة الذين يتمتعون بالكفاءة والخبرة والممارسة الطويلة في الشؤون القانونية. أما دور الملكة فيقتصر على قرار الترشيحات

اشغل المناصب القضائية التي تتقدم بها السلطة القضائية للملكة التي تقوم بدورها بصدر المراسيم اللازمة بشأن التعيينات القضائية المقترحة. أما في الولايات المتحدة الأمريكية، فإنه بحكم الممارسة، لا يمكن أن يعين قضاة المحاكم الفدرالية إلا بعد موافقة أحد مجلسي السلطة التشريعية - التي يمثلها الكونجرس بمجلسيه المنتخبين - على هذه التعيينات القضائية التي تعرض عليه أولاً قبل إصدار الأنول التشريعية اللازمة لهذه التعيينات القضائية. وهذا الاجراء ينطبق على ثلث الولايات الأمريكية. كما أن من المتعارف عليه في ثلثي الولايات الأمريكية الأخرى، هو أن القضاة لا يعينون، ولما ينتخبون مباشرة من سكان تلك الولايات. وبهذه الطريقة، يمكن أن يثبت هؤلاء للقضاة - من الناحية الواقعية لا للنظرية - بأن "لا سلطان على القاضي في قضائه" وذلك حسبما هو وارد في النصوص الدستورية عادة.

وفي ضوء حكم المادة ١٠٦ من الدستور، صدر المرسوم بقانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٢ بإنشاء المحكمة الدستورية الذي حد من سلطة الأفراد في الطعن في القوانين واللوائح بطريق مباشر أمام المحكمة وذلك بشرط أن يكون الاتصال بالمحكمة الدستورية عن طريق المحاكم العادية التي تنظر في دعاوى يثار بشأنها عدم دستورية نص في قانون أو لائحة لازم للفصل في النزاع. وتعطي المادة ١٨ من هذا القانون الحق لكل من "الحكومة ومجلس الشورى ومجلس النواب ونوي الشأن من الأفراد وغيرهم في الطعن لدى المحكمة في دستورية القوانين واللوائح". كما أن هذه المادة تعطي الاختصاص لأحدى المحاكم أثناء نظر إحدى الدعاوى، بلحالة لوراق القضية المعروضة أمامها، بغير رسوم، إلى المحكمة الدستورية، للفصل في المسألة الدستورية وذلك "إذا تراءى" لها عدم دستورية نص في قانون أو لائحة. كما أن نص المادة ١٨ من هذا القانون أعطى لأحد الخصوم أثناء نظر دعوى أمام إحدى المحاكم، بأن يدفع بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة. وفي هذه الحالة، إذا "رأت هذه المحكمة أن الدفع جدي، أجلت النظر في الدعوى، وحدث لمن أثار الدفع ميعاداً لا يجاوز شهراً ولحداً، أرفع دعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية".

ويبين من أحكام هذه المادة بأن هذا الطعن من قبل ذوي الشأن من الأفراد وغيرهم في دستورية قانون أو لائحة، يجب أن يكون خاضعاً لتغيير المحكمة المرفوعة أمامها الدعوى ذات العلاقة بمثل هذا الطعن. وبذلك، فإنه خلافاً للنص الدستوري الصريح للمادة ١٠٦، يحظر قانون المحكمة الدستورية، الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٢، على

تنوي الشأن من الافراد وغيرهم، حق رفع دعوى الطعن في دستورية القوانين وللوائح مباشرة امام المحكمة الدستورية.

كما ان الفقرة الاخيرة من المادة ١٠٦ من الدستور تعطي الحق للملك في ان يستفتي هذه المحكمة في مشروع قانون لقرنه السلطة التشريعية وذلك قبل ان يصدق للملك على مشروع هذا القانون، الامر الذي يحرم السلطة التشريعية والافراد وغيرهم من حقهم الدستوري في الطعن في دستورية اي قانون كان الملك قد استيق لحالته - بعد اقراره كمشروع قانون من قبل السلطة التشريعية - الى المحكمة الدستورية لاخذ قرار بشأنه، إذ انه سيكون قرار المحكمة سواء بالموافقة على مشروع القانون المذكور او برفضه، ملزماً لجميع سلطات الدولة وللکافة.

ولا توجد ضرورة، في نظرنا، لتضمين هذه الفقرة نص المادة ١٠٦، لانها تعطي الحق للمحكمة الدستورية بان تفسر مشروع القانون المقرر من مجلس النواب المنتخب. وقد تقرر للمحكمة او لا تقرر، فيكون قرارها في كلتا الحالتين ملزماً للکافة، ولا يجوز الطعن فيه بعد اقراره وذلك خلافاً لمبدأ الطعن في دستورية القوانين وفقاً لقانون الدستوري. هذا عدا ان حالة الملك لمشروع قانون لقرنه مجلس النواب المنتخب، للمحكمة الدستورية للنظر فيه بطريقة فوقية وفقاً للفقرة الاخيرة من المادة ١٠٦، يشكل تحدياً للسلطة التشريعية التي لصدرته، إذ ان قرار المحكمة الدستورية في مشروع القانون المعروض عليها سيكون بمثابة تعديل دستوري ملزم للسلطات وللکافة. كما ان المحكمة حين تصدر قرارها بالموافقة على مشروع القانون، سيكون هذا القانون غير قابل للطعن فيه مستقبلاً امام المحاكم، وذلك بالرغم من ان هذا القانون المقرر مسبقاً من المحكمة، قد تظهر فيه عند التطبيق، بعض العيوب والاطغاء التي تضر بحقوق المواطنين. أما اذا رفضت المحكمة مشروع القانون المقرر من السلطة التشريعية، فله لا يمكن لمجلس النواب ان يتقدم بمشروع القانون المذكور المرفوض من المحكمة، مرة ثانية، الامر الذي يؤدي الى مصاعرة اختصاص المجلس في ذلك. وقد يكون هذا المشروع المقرر من السلطة التشريعية، يتضمن تعديلاً دستورياً يرفضه الحكومة، ولا يتم بالتالي، التصديق عليه من رئيس الدولة. فإذا رأى رئيس الدولة عرضه على المحكمة الدستورية، في هذه الحالة، لاخذ رأيها في هذا المشروع، وقررت المحكمة رفضه وذلك تأكيداً لمواقف الحكومة من هذا المشروع، فإن هذا القرار، وفقاً لحكم الفقرة الاخيرة من المادة ١٠٦ من الدستور، قد يصدر مثلاً بأشبهه القرار السياسي، لا القضائي.

ويبدو أن النص في المادة ١٠٣ من دستور سنة ١٩٧٣ على أن تعين بقانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح، هو أفضل من نص المادة ١٠٦ من دستور سنة ٢٠٠٢ الذي يقرر بنص دستوري ملزم إنشاء محكمة دستورية مستقلة، يُعين قضاتها بأمر ملكي. إن هذا النص للدستوري الجامد لا يترك مجالاً للقانون بتعيين الجهة التي تنظر في دستورية القوانين أو بتحديد الاداء القانوني المطلوبة لتعيين قضاة هذه الجهة القضائية أو المحكمة الدستورية. ولكن هذا النص الدستوري الملزم يحسم هذه الامور مسبقاً ولا يترك للقانون الذي سيصدر تطبيقاً له إلا الجانب التنظيمي والاجرائي بشأن هذه الجهة القضائية أو المحكمة. أن نص هذه المادة من الدستور يجسد مبدأ تعيين قضاة المحكمة الدستورية بأوامر ملكية منصوص عليها في الدستور، الأمر الذي يمتنع معه مراجعة اعمال هذه المحكمة وميزانيتها السنوية وحسن سير ادارتها من قبل السلطة التشريعية. بينما يقتضي العرف القضائي أن يُقترح تعيين قضاة المحكمة الدستورية من قبل المجلس الاعلى للقضاء الذي يجب أن يمثل السلطة القضائية المستقلة، على أن تكون لوائح تعيينهم هي المراسيم الملكية التي ينص عليها القانون الخاص بتنظيم هذه المحكمة وتحديد اختصاصاتها. وبهذه الطريقة، يمكن ضمان مراجعة اعمال هذه المحكمة التي هي أعلى محكمة في البلاد من قبل السلطة التشريعية، كما يجري عليه العمل في الولايات المتحدة الأمريكية وغيرها من الدول والممالك الدستورية التي تنتمي إلى الديمقراطية العريقة.

إن ما نقرره مختلف للسلطات الأخرى ينصرف إلى ترجيح تعيين قضاة المحكمة الدستورية بمرسوم باعتباره الاداء التشريعية الأدنى التي ينص عليها الدستور، على أن يُحدد هذه الاداء التشريعية لقانون الخاص بتنظيم احكام إنشاء المحكمة الدستورية. ذلك أن المرسوم يحمل توقيع رئيس مجلس الوزراء بجانب توقيع الملك عليه. وبذلك تصبح المراسيم كالقوانين لوائح تشريعية خاضعة المناقشة والمراقبة من قبل السلطة التشريعية التي يجب أن تكون لها سلطة مناقشة التعيينات القضائية في المحاكم العليا، كما يجري عليه العمل في الديمقراطية العريقة. كما أن حكم النص في المادة ١٠٣ من دستور سنة ١٩٧٣، على تعيين "الجهة القضائية" وفقاً للقانون، تنصرف إلى إمكانية أن تكون الجهة التي تختص في النظر في دستورية القوانين واللوائح، دائرة من إحدى دوائر التمييز تتعد وفقاً للحاجة والضرورة، لا أن تكون محكمة دستورية دائمة منفصلة عن دائرة القضاء العادي. ولعل هذا



الاجراء يناسب بلدًا صغيراً في مسلحته وسكانه كالبحرين، إذ لا تتطلب فيه قضايا الطعون الدستورية المحدودة عادة، إنشاء وتشكيل محكمة دستورية دائمة ومستقلة تنقل ميزانية الدولة للضعيفة أساساً، بميزانية خاصة وبمصاريف باهظة تكفي لهذه المحكمة ولقضايتها وموظفيها الذين لهم كادر للرواتب خالص ومُمَيَّز على قضاة المحاكم العادية. كما لا يوجد عمل دائم ومستمر لقضاة هذه المحكمة التي مر على نشأتها أكثر من ثلاث سنوات ولم تصدر الا حكمين او ثلاثة في قضيتين مرفوعتين امامها خلال ثلاث سنوات من تشكيلها. ولديها الان قضيتان او ثلاث قضايا يتعلق بعضها برسوم البلدية التي لا تزال معلقة، إذ لم تصدر حتى تاريخه احكاماً بشأنها. وعليه، فإن رأينا هو أن تكون للجهة القضائية التي تتولى النظر في قضايا الطعن في دستورية القوانين دائرة خاصة بمحكمة التمييز، ترفع اليها مثل هذه القضايا كلما كانت هناك ضرورة او حاجة الى انعقاد هذه الجهة او الدائرة القضائية بصفتها محكمة دستورية، على ان يختار رئيس واعضاء هذه المحكمة من بين كبار قضاة او مستشاري محكمة التمييز الكفاء والمتمرسين لسنتين طويلة في القضاء، وان كنا نفضل ايضاً ان تكون لديهم معرفة بفقه القانون الدستوري، على ان يكون تعيينهم بمراسيم ملكية باعتبارها الأدوات التشريعية للصحيحة، بدلاً من الاوامر الملكية التي لا يجوز الطعن فيها، وبالتالي لا يوجد مجال لمناقشة اعمال المحكمة الدستورية من قبل مجلس النواب. وفي ضوء هذه الملاحظات، يبدو لنا ان المادة ١٠٦ من الدستور بشأن المحكمة الدستورية تحتاج الى اذخال تعديل دستوري عليها. إلا أن أي تعديل دستوري يتقدم به مجلس النواب، دون موافقة الحكومة عليه، سوف ان يكتب له النجاح وذلك بالنظر للقيود التي تتضمنها احكام المادتين ٩٢، ١٢٠ من الدستور السالف بيلها.

وبالرجوع الى نص المادة ١٠٣ من دستور سنة ١٩٧٣، فإنه لا يتضمن نصاً شبيهاً للفترة الاخيرة من المادة ١٠٦ من دستور سنة ٢٠٠٢ بشأن حق رئيس الدولة في حلالة مشروعات القوانين قبل اصدارها الى المحكمة الدستورية لاصدار قرار مسبق بشأن مدى مطابقتها للدستور، الامر الذي يحول المحكمة الدستورية الى مجرد جهة ادارية استشارية، خلافاً لاختصاص المحكمة الدستورية في فقه القانون الدستوري الذي يقوم اساساً على مبدأ الطعن في دستورية القوانين الصادرة والمنشورة والمطبقة فعلاً في البلاد، دون ان يتضمن هذا الاختصاص الرجوع الى المحكمة لاخذ رأيها في دستورية مشاريع قوانين اقترتها

السلطة التشريعية ولكنها لم تصدر ولم تنشر بعد. ولاهمية مبدأ الطعن في دستورية القوانين، فإن الدول الديمقراطية العريقة والتي تطبق القانون الاتجول مسكوني، تطلي حق الطعن في دستورية القوانين للأفراد وللجنة مباشرة، أمام المحاكم الاستئنافية العليا وأحياناً أمام المحاكم العادية من الدرجات الدنيا، دون ضرورة إنشاء محكمة دستورية خاصة. وبهذه الطريقة المثالية تتحقق مصلحة الأفراد، والمؤسسات عموماً، في ممارسة حقهم مباشرة في طعن أمام المحاكم العادية في دستورية القوانين الصادرة التي تؤثر على جوهر الحق والحرية، وفقاً لحكم المادة ٣١ من الدستور. ومن التطورات الدستورية على صعيد الدول التي تنتمي إلى عالم الديمقراطيات العريقة ما نشاهده اليوم في بريطانيا وفي غيرها من دول الوحدة الأوروبية التي أنشأت محكمة العدل الأوروبية ومحكمة حقوق الإنسان الأوروبية، إذ بموجب ميثاق هاتين المحكمتين، يحق للأفراد والهيئات والمؤسسات من دول الوحدة الأوروبية، بأن يطعنوا في الأحكام التي تصدرها محكمة دولهم أمام هاتين المحكمتين. ويكون حكمهما ملزماً ووجب التطبيق في الدول التي ينتمي إليها هؤلاء الأفراد أو الهيئات أو المؤسسات. وتتضمن هذه القضايا المرفوعة عادة أمام هاتين المحكمتين الأوروبيتين قضايا تتعلق بحقوق الإنسان وبدستورية القوانين واللوائح الصادرة في الدولة المرفوعة ضدها هذه القضايا من مواطنيها أنفسهم.

وإذا كنا سنأخذ من دولة الكويت مثلاً يفتدى في مجال إنشاء المحكمة الدستورية، فإن نص المادة ١٧٣ من دستور الكويت مشابه تماماً لنص المادة ١٠٣ من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣. وقد صدر في الكويت تطبيقاً لهذا النص، القانون رقم (١٤) لسنة ١٩٧٣ بإنشاء المحكمة الدستورية. ونبدي بشأن هذا القانون الملاحظات التالية:

**أولاً:** وسعت المادة الأولى من هذا القانون اختصاص المحكمة الدستورية ليشمل الفصل في دستورية القوانين واللوائح والمراسيم بقوانين وفي الطعون الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة أو بصحة عضويتهم. إن النص على إمكانية الطعن في المراسيم بقوانين يعني أن المراسيم بقوانين الصادرة فيما بين أدوار انعقاد المجلس التشريعي أو أثناء فترة حله والتي لم تقم السلطة التنفيذية بعرضها على مجلس الأمة لأقرارها أو رفضها وفقاً للمادة (٧١) من دستور الكويت، يمكن الطعن فيها أمام المحكمة الدستورية.

**ثانياً:** تؤكد المادة الثانية من القانون على أن المحكمة الدستورية تؤلف من خمسة مستشارين يختارهم المجلس الأعلى للقضاء بالأقراع السري، كما يختار عضوين احتياطيين

من الكويتيين، ويصدر بتعيينهم مرسوم. ويلاحظ من هذا النص ان الجهة التي تختار قضاء المحكمة الدستورية هي المجلس الاعلى للقضاء، كما ان المرسوم الاميري، لا الامر الاميري، هو اداة التعيين لهؤلاء القضاء. وعليه، فان نص هذه المادة يمنع الاختيار لو التعيين المبني على قضاء هذه المحكمة.

**ثالثاً:** كما تنص الفقرة الاخيرة من هذه المادة على ان يقوم قضاء المحكمة الدستورية بعملهم بها الى جانب عملهم الاصلي بدائرة التمييز او محكمة الاستئناف. وعليه، فان هذا النص لا يجعل المحكمة الدستورية محكمة مستقلة عن محاكم قضاء العادي. كما ان هذه المحكمة لا تجتمع إلا بدعوة من رئيسها، كلما تقضت الحاجة الى ذلك، وفقاً لنص المادة الثالثة من قانون نشأتها. وتقرر المذكورة النصيرية لقانون المحكمة الدستورية لسنة ١٩٧٣، عدم الحاجة الى انشاء محكمة دستورية مستقلة في الكويت وذلك على اساس ثلثة قضائيا المتوقع عرضها على هذه المحكمة التي يبدو أنها لم تجتمع لنظر الطعون في دستورية القوانين والمراسيم بقوانين والوقائع إلا في حالات محدودة جداً منذ نشأتها في سنة ١٩٧٣.

وما ينطبق على الكويت الغنية بمواردها المالية، يجب ان ينطبق على البحرين، من باب أولى، وذلك لثرة القضايا المرفوعة امام هذه المحكمة المستقلة في كلارها وميزانيتها عن منظومة المحاكم العادية الاخرى، والمكلفة جداً في مصروفاتها الباهظة. وهذا يؤكد لنا انه لا حاجة لوجود محكمة دستورية قائمة ومستقلة عن منظومة المحاكم العادية.

### الاصلاح القضائي:

ان القضاء في البحرين يعاني من قلة القضاة من البحرينيين المؤهلين والاكفاء الذين يتمتعون بخبرة وممارسة قضائية طويلة في اصدار الاحكام المستندة الى حيثيات واسباب قانونية صحيحة. لذلك، فلنا نجد ان الغالبية العظمى من قضاة المحاكم حالياً هم من المستشارين المصريين المؤهلين قضائياً ممن مارسوا مهنة القضاء وتكرجوا في مختلف المحاكم المصرية لمدد طويلة. ونرى ان على المجلس الاعلى للقضاء الذي ينص عليه المرسوم بقانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٢ بصدار قانون السلطة القضائية، ان يباشر صلاحيته في اقتراح تعيين القضاة باستقلال تام عن السلطة التنفيذية التي غالباً ما تفضل تعيين حقيقيين من لختيارها لشغل المناصب القضائية، دون الاعتماد على خبرة وكفاءة الأشخاص المقترح تعيينهم، الامر الذي أدى الى تنامي مستوى اداء بعض هؤلاء القضاة.

ونتيجة لذلك، فقد صدرت خلال السنوات الماضية التي سبقت إصدار ونشر دستور سنة ٢٠٠٢، بعض الاحكام الضعيفة التي تقتصر الى الصياغة القانونية المحكمة للاحكام القضائية المسببة والمعززة بالوقائع والادلة القلونية، ناهيك عن الاحكام القضائية الجنائية المجفة وغير العادلة التي لم يراع فيها لبسط قواعد التحقيق والدفاع والتي صدرت بحق الافراد المحكوم عليهم خلال عهد قانون أمن الدولة لسنة ١٩٧٤ البغيض ومحكمة أمن الدولة سيئة السمعة. ولا يزال يعاني المحامون كثيراً من صدور بعض هذه الاحكام القضائية الضعيفة والمعيبة في أسلوبها وصياغة حيثياتها، ناهيك عن افتقارها الى أبسط قواعد اللغة العربية السليمة.

ويبدو انه لم يتم بعد تفعيل مهمة المجلس الاعلى للقضاء الذي أنشئ لأول مرة بالمرسوم بقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٠، الا بعد صدور قانون السلطة القضائية لسنة ٢٠٠٢ الجديد الذي ألغى المرسوم بقانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧١ بشأن قانون تنظيم القضاء وتعديلاته. وقد نشأ هذا القانون الاخير آنذاك، بموجب الفصل الخامس منه، ما سُمي "باللجنة القضائية الاستشارية"، ولم ينشئ مجلساً اعلى للقضاء. ولكن هذا المجلس قد أنشئ بداية بموجب المرسوم بقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٠ المعدل للمرسوم بقانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧١ بشأن تنظيم القضاء. إلا أن المادة ٥٢ المعدلة من المرسوم بقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٠ قد حثت كثيراً من لاختصاص المجلس الاعلى للقضاء وذلك بالنص على أن هذا المجلس لا يصدر قرارات ولجنة التنفيذ، وإنما يصدر توصيات تقدم الى وزير العدل والشئون الاسلامية الذي يترك له امر اتخاذ ما يراه من اجراءات بشأن تنفيذها. وهذا يعني ان تعيين القضاء وترقيتهم قد ظل كالمسابق خاضعاً لقرارات السلطة التنفيذية، ممثلة بوزير العدل والشئون الاسلامية.

وبصدور قانون السلطة القضائية لسنة ٢٠٠٢، اصبح المجلس وفقاً للمادة ٧٠ (ب) منه، مختصاً "بقترح تعيين وترقية للقضاة واعضاء النيابة العامة وكل ما يتعلق بشأنهم". كما ان المادة ٧٢ من هذا القانون تنص على أن يتولى وزير العدل تنفيذ قرارات المجلس الاعلى للقضاء التي تحال اليه". ولكن مع ذلك، فإن امر تعيين للقضاة وترقيتهم لا ينضوي تحت نص هذه المادة الاخرى، لانه محكوم بنص المادة ٧٠ (ب) الذي يمنح المجلس مجرد حق "لقترح تعيين وترقية للقضاة واعضاء النيابة العامة، وكل ما يتعلق بشأنهم"، على أن يترك قرار تعيينهم وترقيتهم للسلطة التنفيذية. ويعيق مثل هذا النص استقلال القضاء التام عن

السلطة التنفيذية وفقاً لحكم المادة ٣٢ من الدستور بشأن استقلال السلطات الثلاث عن بعضها البعض. ذلك أن نص المادة ٧٠ (ب) من هذا القانون لا يضمن التزام السلطة التنفيذية بتوصيات المجلس الأعلى للقضاء بشأن تعيين وترقية القضاة، ما دامت قرارات التعيين والترقية للقضاة هي بيد السلطة التنفيذية. كما أصبحت أداة تعيين القضاة جميعاً سواء في المحاكم الصغرى أو العليا، هي الأمر الملكي وذلك وفقاً لحكم المادة ٣٣ (ح) من الدستور وحكم المادة ٢٤ من هذا القانون، بينما كان يتم في السابق تعيين قضاة المحاكم الصغرى بقرار من رئيس مجلس الوزراء. أما قضاة المحاكم العليا فكان يتم تعيينهم في السابق بمراسيم، بناء على توصيات وزير العدل. وتعتبر المراسيم هي الأدوات التشريعية دستورياً في التعيينات القضائية والمدنية عموماً. إلا أن دستور سنة ٢٠٠٢ استبدلها بالأمر الملكي. ولا يتفق هذا الاجراء مع نظام حكم المملكة الدستورية. ولكن يمكن القول عموماً، بأن كل تلك التعيينات القضائية لم تأخذ بعين الاعتبار المعايير القضائية المطلوبة لتعيين القضاة فيما يتعلق بمنصري الخبرة والكفاءة التي يجب أن يتمتع بها المرشح لتولي منصبه القضائي، بدلية، كقاض في المحكمة الصغرى. ويبدو أن تعيين القضاة البحرينيين من قبل السلطة التنفيذية غالباً ما ينحاز الى فئة أو طائفة معينة من الحقوقيين، وبخاصة أولئك الذين ينتمون الى الاسرة الحاكمة، بالرغم من كونهم أقل خبرة وممارسة للاعمال القانونية من لقرانهم من الحقوقيين والمحامين المتمرسين في الاعمال القانونية التي تتطلبها مهنة القاضي. ومن هذا يتضح انه يوجد تمييز في تعيين القضاة من قبل السلطة التنفيذية التي تتحاز دائماً الى تعيين فئة معينة من الحقوقيين والمحامين دون الفئات الأخرى من الحقوقيين أو المحامين الذين هم على درجة من الكفاءة والخبرة. ومع ذلك فانه حتى بعد صدور قانون السلطة القضائية لسنة ٢٠٠٢، فإن بعض المحامين لا يزالون يبدون انتقاداتهم في هذا المجال قائلين إنه يوجد بعض المحامين البحرينيين من الذين يشهد لهم بالكفاءة والخبرة في ممارسة الاعمال القانونية لسنين طويلة، ولكن لم يعرض عليهم اي منصب قضائي، نظراً لانهم ينتمون الى فئة أو طائفة معينة دون أخرى من المجتمع. كما انه من الملاحظ ان السلطة القضائية قد أضعفت الى حد كبير وذلك نتيجة لتعيين بعض القضاة من الموظفين في المحاكم الذين يمارسون اصلاً ادارية وكتابية وذلك بحكم كونهم قد تمكنوا - خلال بعض سنوات من ممارستهم لاصالهم الوظيفية - من نيل اجازات في الحقوق من كلية حقوق بيروت العربية وذلك عن طريق المراسلة. وكان يبدو ان السلطة التنفيذية تعطي الافضلية في التعيينات للمناصب

القضائية لبعض هذه الفئات من الموظفين في المحاكم وذلك على أساس انتماءاتهم الطائفية او لقبلية، دون اعطاء أولوية في هذه التعيينات لمعايير المؤهلات العلمية والكفاءة والخبرة. ولكن قانون تنظيم القضاء لسنة ١٩٧١، بالرغم من عيوبه الكثيرة، فإنه كان يشترط في المادة ٢٧ منه، على أن الشخص للحصول على شهادة الحقوق المعتمدة، لا يعين قضياً في المحاكم الصغرى، ما لم يكن قد مضى أربع سنوات على الأقل في ممارسة الاعمال القانونية. وهذا النص يعني أنه يجب ان يمارس المرشح لتولي المنصب القضائي، الاعمال القانونية لهذه المدة وذلك في مكتب لدى المحامين المرخص لهم او في إحدى الدوائر القانونية التابعة لوزارات الدولة او المؤسسات العلمية. ولكن نص هذه المادة قد عدل فيما بعد، بناء على طلب من الوزير المختص، حيث انقضت مدة الخبرة في ممارسة الاعمال القانونية الى سنتين فقط وذلك بعد اخلال هذا التحديد على المادة ٢٧ من القانون، الامر الذي عجل في تعيينات قضائية سريعة لغاية معينة من فئات المحققين المفضلين على غيرهم، بالرغم من ان بعض هؤلاء القضاة المختارين لاشغالهم لم يكونوا على درجة كبيرة من الكفاءة والخبرة في الاعمال القانونية. هذا عدا ان البعض من هؤلاء المحققين المختارين قد نالوا مؤهلاتهم للحقوقية بالمراسلة مع كليات حقوق خارجية، كما اسلفنا، وقضوا فترة سنتي الخبرة المطلوبة في بعض الاعمال المتعلقة ببعض الادارات والمصالح التي لا توجد لها صلة مباشرة بالاعمال القانونية الحقة. وقد كانت ادارة التوثيق بوزارة العدل، على سبيل المثال، إحدى الادارات التي اختير منها بعض القضاة او بعض اعضاء النيابة العامة، مع ان هذه الادارة لا تتضمن أي عمل قانوني بالمعنى المفهوم من تعبير "العمل القانوني" الذي تنص عليه المادة ٢٧ من قانون تنظيم القضاء لسنة ١٩٧١. وقد بقي قانون السلطة القضائية الجديد لسنة ٢٠٠٢، للنص الخاص بتعيين للقاضي في المحكمة الصغرى بعد سنتين من العمل القانوني. كما ان الحكومة اختارت تعيين قضاة من بعض الموظفين العلميين في بعض ادارات "البحث القانوني" بوزارات الدولة، الامر الذي أدى الى ضعف أداء هؤلاء القضاة غير المؤهلين للمناصب القضائية المعينين فيها.

ولمعالجة هذا الوضع الخاص بالقضاة البحرينيين، يجب وضع معايير خاصة يتم على اساسها تعيين للقاضي. ومن هذه المعايير المؤهل الجامعي المعترف به عالمياً والخبرة والكفاءة والممارسة الفعلية للاعمال القانونية لمدة لا تقل عن أربع سنوات في إحدى مكاتب

محكمة معروفة بكفاءتها وخبرتها، أو في إحدى النوازل القانونية لوزارات الدولة أو مؤسساتها العلمية.

ويجب أن يحافظ المجلس الأعلى للقضاء الحالي على استقلاله عن السلطة التنفيذية كما هو الوضع في الدول الديمقراطية العريقة، ليكون بذلك هو الذي يحتفظ بسلطة ترشيح وتعيين القضاة دون تدخل من السلطة التنفيذية في اختيار القضاة على أساس إعطاء الأهلية لبعض المرشحين دون غيرهم من الذين هم أكثر كفاءة وخبرة منهم، على أن تعطى الأولوية دائماً لفئة المحامين العاملين من ذوي الخبرة والكفاءة والممارسة المستمرة للأعمال القانونية، وبشرط أن يكون مجال الترشيح وللتعيين مفتوحاً لكل الفئات والطوائف من مختلف الحقوق والمهنيين في البلاد دون تفرق أو تمييز بينهم، إلا على أساس معايير المؤهل الجامعي - الذي يفضل أن لا يكون الحصول عليه عن طريق المراسلة - والخبرة والكفاءة والممارسة الفعلية للأعمال القانونية لمدة مناسبة.

كما يجب أن يخضع القضاة المرشحون لتولي العمل في الكادر القضائي لامتحان تحريري وشفوي تنظمه لجنة معينة من المجلس الأعلى للقضاء، على أن يتم الإعلان عن المناصب القضائية الشاغرة في الصحف المحلية. وذلك لتجنب التعيين الانتقائي لهذه المناصب الحساسة. وعندما تعلن نتائج الفلّذين في الامتحان لأحدى المناصب القضائية، يجب تعيين القاضي بداية في المحكمة الصغرى على أن يشترك معه قاض أو مستشار ممارسة مهنة القضاء في الدولة. ويستحسن أن يكون لتعيين بداية في درجة مساعد قاضي، ليقضي فترة سنتي تدريب قبل تعيينه قاضياً مؤهلاً ليكون بمقدوره أن يصدر الأحكام المدروسة والمستندة إلى الأسباب الصحيحة التي تناسب وقائع الدعوى. هذا مع العلم أنه يجدر بالحكومة إعادة مراجعة المادة ٢٢ من قانون السلطة القضائية لسنة ٢٠٠٢ على أساس زيادة عدد سنوات ممارسة المحامي المؤهل للأعمال القانونية إلى أربع سنوات بدلاً من سنتين.

كما يجب أن ينشأ في البحرين معهد قضائي لتدريب المحامين لتولي المناصب القضائية، على أن يمنح هذا المعهد للدارسين من الحقوق والمحامين المؤهلين دبلوما في القضاء مدته سنة أو أكثر حسب برنامج المواد التي تدرس في هذا المعهد. وفي هذه الحالة، فإن من يحصل على الدبلوم في القضاء، يجب أن يفي من نصف مدة التدريب لمدة أربع سنوات المطلوبة، بموجب قانون السلطة القضائية وذلك على افتراض أن المادة ٢٢ من

قانون السلطة القضائية لسنة ٢٠٠٢ بشأن فترة تدريب المحامي المؤهل، ستعدل، حسب اقتراحنا، وذلك برفع فترة التدريب القانوني للمحامي المؤهل من سنتين الى اربع سنوات.

ولا شك في ان على القاضي ان يُصنَّ أداءه دائما بالقرارات المستمرة وبالإبحاث القانونية اللازمة والمتجددة ليكتسب بذلك ملكة للفترة القانونية بشأن إمكانية صياغة الاحكام القضائية الصحيحة المناسبة جيداً والمستندة الى الوقائع الصحيحة للدعوى والمكتوبة بلغة عربية سليمة.

ويتناول الباب الثالث من قانون السلطة القضائية لسنة ٢٠٠٢ الاحكام اللازمة بشأن تعيين القضاة وترقيتهم (الفصل الاول) وولجبت القضاة (الفصل الثاني) وحصول القضاة واسباب انتهاء ولايتهم ومساعدهم (الفصل الثالث). كما يتناول الفصل الرابع من هذا الباب، بما فيه الكفاية، مسألة التقاضي القضائي الذي هو جدير بالتطبيق على القضاة عموماً لتتم المراقبة القضائية دائماً على سلوك القضاة وتصرفاتهم الشخصية التي قد لا تتناسب وشرف مهنة القضاة التي يمارسونها. لذلك يمكن محكمة القاضي امام مجلس تأديبي او قائلته في الحالات الخاصة التي يثبت فيها سوء سلوكه لو تنفي مستوى أدائه. ولا يبدو أن هذا الفصل الخاص بالتقاضي القضائي قد بدئ بتفعيله بالشكل المطلوب وفقاً للقانون. أما الباب الخامس من القانون، فتتص المادة ٦٩ منه على ان يشكل المجلس الاعلى للقضاة برئاسة الملك ومن عضوية كل من رئيس محكمة التمييز والنائب العام، ورئيس محكمة الاستئناف العليا المدنية، واقيم وكيلين في محكمة الاستئناف العليا المدنية ورئيس كل من محكمتي الاستئناف العليا للشرعية المدنية والجعفرية، ورئيس المحكمة الكبرى المدنية. وقد أتاب الملك وفقاً للأمر الملكي رقم (٤٤) لسنة ٢٠٠٢، رئيس محكمة التمييز (وهو احد قضاة المحاكم الذين ينتمون للأسرة الحاكمة) بان يرأس المجلس الاعلى للقضاة في حالة تغيب الملك عن رئاسته. والجدير بالذكر أن رئاسة الملك للمجلس الاعلى للقضاة يقرها نص المادة ٣٣(ج) من الدستور الجديد. ولا نرى ان فقه القانون الدستوري يؤيد وضع مثل هذا النص في دستور دولة يقوم فيها نظام الحكم على اساس فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مع تعاونها وذلك وفقاً لحكم المادة ٣٢ من دستور سنة ٢٠٠٢. ذلك لان الملك وفقاً للمادة ٣٢(ب)، يتولى السلطة التنفيذية ويتولى السلطة التشريعية مع المجلس الوطني، بينما تصدر الاحكام القضائية باسم الملك. وهذا امر يختلف كلياً عن رئاسة المجلس الاعلى للقضاة الذي يجب ان يكون مستقلاً عن أي تدخل من السلطة التنفيذية. أما للنص في المادة ٣٣(أ) من



الدستور على أن "الملك رأس الدولة"، فإن هذا لا يعني سوى أن الملك هو رمز الدولة "والممثل الاسمي لها" وهو الذي تصدر العملة باسمه.

كما أنه لا يجب الاتجار وراء التفسير الخاطئ لهذا النص وذلك بالقول بأن الملك يرأس السلطات الثلاث بما في ذلك السلطة القضائية، لأن هذا القول يتعارض مع نظام حكم المملكة الدستورية الديمقراطية وكذلك مع نص الفقرتين (أ)، (ب) من المادة ٣٢ من الدستور. وإذا تؤكد الفقرة (أ) من هذه المادة استقلال السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية مع تعاونها، تبين الفقرة (ب) منها بأن علاقة رئيس الدولة بالسلطة القضائية تنحصر في صدور الاحكام القضائية باسمه. لذلك، فإن نص المادة ٣٣(ح) من الدستور على أن يرأس الملك المجلس الاعلى للقضاء هو نص يتعارض مع الفقرة (ب) من المادة ٣٢ من الدستور التي تنص على أن الملك يتولى السلطة التشريعية مع المجلس الوطني وفقاً للدستور، كما يتولى السلطة التنفيذية مع مجلس الوزراء والوزراء، وباسمه تصدر الاحكام القضائية، وذلك كله وفقاً لاحكام الدستور".

إن النص على صدور الاحكام القضائية باسم رئيس الدولة يختلف في معناه ومرماه عن رئاسته لمجلس القضاء الذي يجب أن يكون مستقلاً استقلالاً تاماً عن السلطة التنفيذية. ولا يوجد مثيل لحكم الفقرة (ح) من المادة ٣٣ من دستور سنة ٢٠٠٢ سواء في دستور البحرين لسنة ١٩٧٣ أو في دستور قطر لسنة ٢٠٠٤ أو في دستور الكويت لسنة ١٩٦٢. ويبدو أن نص الفقرة (ح) من المادة ٣٣ قد اخضع السلطة القضائية تحت سيطرة السلطة التنفيذية وذلك بالمخالفة لحكم المادة ٣٢ من الدستور السالف بيانها. كما أن خطورة هذا النص قد تكمن في حرمان السلطة التشريعية من مناقشة السياسة العامة للمجلس الاعلى للقضاء والسلطة القضائية عموماً فيما يتعلق بالتعيينات والترقيات القضائية والتفتيش القضائي والميزانية الخاصة بها، وعموماً مناقشة السياسة العامة لحسن ادارة العدالة في المملكة.

هذا عدا أنه يبدو أن للبحرين لا تزال تنفرد من بين الامارات الخليجية الاخرى في الاستمرار في سياسة تعيين بعض القضاة ورؤساء المحاكم من أفراد الاسرة الحاكمة الحقيقيين، الامر الذي يتعارض مع المبادئ الدستورية التي يقوم عليها نظام الحكم الملكي الدستوري.

## الفصل الثاني

### التطورات الدستورية والقضائية في دولة قطر

أولاً: النظام الدستوري والقضائي قبل سنة ١٩٧٠:

على صعيد النظام الإداري، لم يكن يوجد في قطر قبل عام ١٩٤٩ تنظيم إداري حديث مشابه للتنظيم الإداري الموجود في البحرين خلال الثلاثينات. ولكن بعد تعيين الحاكم مستشاراً مالياً بريطانيا في حكومته في عام ١٩٥٠ بعد اكتشاف النفط بكميات تجارية، بدأ تنظيم الجهاز الإداري الحديث الذي تطور كثيراً خلال الستينات نتيجة لنمو الموارد المالية من النفط. ولكن نظام الحكم في قطر قبل عام ١٩٧٠ ظل مركزياً مطلقاً يعتمد مباشرة على الحاكم الذي كان يباشر سلطته التشريعية والتنفيذية بوسطة دائرة المستشارية. وقد كان للحاكم فصل بنفسه - أو عن طريق المحكمة للشرعية - في القضايا المدنية والتجارية بين المواطنين، وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية حسبما يراها القضاء الشرعيون.

لما على صعيد النظام الدستوري، فانه لم يكن لقطر دستور مدون قبل سنة ١٩٧٠. كذلك لم تكن توجد لها مؤسسات كهيئات تشريعية نيابية أو منتخبة. وكان حاكم قطر يمارس حكماً ورثياً مطلقاً، إذ كان يحتفظ بالسلطتين التنفيذية والتشريعية معاً. كما كان يمارس القضاء بصورة شخصية وعن طريق الأمرة بالحكمة التي كانت تتولى القضاء بين المواطنين بالمشاركة مع المحاكم الشرعية التي كانت تصدر الأحكام وفقاً للشريعة الإسلامية.

ولكن بتاريخ ٢ أبريل ١٩٧٠، أصبح لحكومة قطر دستور مكتوب سمي بـ "النظام الأساسي المؤقت". ولكن لم تطبق لحكام هذا الدستور تطبيقاً كاملاً، الأمر الذي دعا الأمير إلى الاعلان عن دستور جديد سمي "النظام الأساسي المؤقت المعدل" الذي أصدره بتاريخ ١٩ أبريل ١٩٧٢ والذي ظل معمولاً به لمدة تقارب الثلاثين سنة. وقد نص هذا النظام

الاساسي على ان الهدف من اصداره هو تطبيقه خلال فترة انتقالية ريثما يتم اقرار واصدار دستور دائم بصورة نهائية. ويبدو ان هذا الدستور المسمى "بالنظام الاساسي المؤقت للمحل" يفصل، لأول مرة في تاريخ قطر القضائي، السلطة القضائية عن سلطة الامير المباشرة عليها، إذ تنص المادة ١٩ منه على ان "السلطة القضائية تتولاها المحاكم التي تصدر احكامها باسم الامير في حدود هذا النظام الاساسي ووفق القانون". لما الامير قد ظل يحتفظ بالسلطتين التنفيذية والتشريعية معاً. إذ تنص المادة ١٧ من هذا النظام الاساسي المؤقت على ان الامير "يصدر القوانين بناء على اقتراح مجلس الوزراء وبعد اخذ مشورة مجلس الشورى على الوجه المبين في هذا النظام الاساسي". كما تنص المادة ١٨ من النظام الاساسي على ان السلطة التنفيذية يتولاها الامير بمعاونة مجلس الوزراء.....". وتحدد المادة ٤٠ من النظام الاساسي للصفة الاستشارية لمجلس الشورى المؤلف من ٢٠ عضوا يعينهم الامير، إذ تنص على ان مجلس الشورى "يعبر عن رأيه في شكل توصيلت". أما الفصل الخامس من الباب الرابع من هذا النظام الاساسي فينطرق للقضاء. وتنص المادة ٦٥ منه على ان "القضاة مستقلون في اداء اختصاصاتهم، ولا يجوز لاية جهة للتدخل في سير العدالة. كما تنص المادة ٦٦ من النظام الاساسي المؤقت على ان يعين القانون للنظام القضائي العلم للدولة....".

وفيما يتعلق بالنظام القضائي، فقد كان الجهاز القضائي في قطر قبل عام ١٩٧١ ينقصه التنظيم. إذ لم يكن في السابق يوجد تمييز واضح بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية للحاكم الذي كانت له سلطة مزدوجة في سن القوانين عن طريق المراسيم والبيت في بعض المنازعات التي تنتظر في المحاكم، وذلك في الوقت الذي لم تكن توجد في قطر محاكم مدنية نظامية بالمعنى الحديث. كما كان اثر قضاء لشرع ومحاكمهم الشرعية، التي كانت تبت في القضايا المدنية والجزائية، سائدا. ولكن النظام الاساسي المؤقت للمحل الصادر بتاريخ ١٩ ابريل ١٩٧٢ قد جدد النظام القضائي الى حد ما وذلك بالنص صراحة على استقلال القضاء وعلى فصل القضاء عن نفوذ السلطة التنفيذية. وقد بينا اعلاه احكام مواد النظام الاساسي الخاصة باستقلال القضاء. ويمكن القول عموما انه كانت توجد في قطر قبل عام ١٩٧١ ثلاثة انواع من المحاكم هي:

أ) محاكم قطر المدنية: كان اختصاص هذه المحاكم للنظر في قضايا متنوعة معينة على وجه الاستعجال، وذلك على اساس المبدأ التقليدي الخالص بتطبيق "العدالة والانصاف والضمير الحي" في الامور التي لم تكن تخضع لتنظيم قانوني محدد نظراً لعدم صدور قانون

بشأن تلك الأمور. ولكن بعد إصدار الامير لبعض القوانين المدنية والجنائية وقوانين الإجراءات المدنية والجزائية وغيرها خلال السنوات ١٩٦٢-١٩٧١، فقد امتد اختصاص هذه المحاكم ليشمل جميع القضايا المدنية والجزائية والتجارية والعمالية التي ترفع إليها. كما سبق هذه الفترة صدور أول قانون حديث بشأن الشركات المساهمة وهو القانون رقم (٣) لسنة ١٩٦١.

**ب) محكمة المرور والعمل:** كانت هذه المحكمة أكثر المحاكم تنظيماً في قطر. وقد تأسست سنة ١٩٦٢. بعد صدور قانون العمل لسنة ١٩٦٢. ويرأس هذه المحكمة قاضي مؤهل قانونياً، وهي تنتظر في قضايا المرور والعمل.

**ج) المحكمة الشرعية:** وكانت في الأصل، ومنذ فترة طويلة قبل استقلال قطر، المحكمة الوحيدة في قطر. وكانت تتمتع بصلاحيات كاملة في جميع القضايا المدنية والجزائية على المواطنين القطريين وبعض المسلمين المقيمين في قطر الذين يحملون جنسيات اجنبية. ولكن منذ سنة ١٩٦٢، أدى تزايد عدد التشريعات المدنية في قطر - التي اشرف على إصدارها خبير قانوني مصري عين مستشاراً للحاكم - إلى تحديد تدريجي للصلاحيات العامة للمحكمة الشرعية لأن هذه التشريعات كثيراً ما نصت بصراحة على الفصل في الخصومات لما عن طريق إجراءات التحكيم أو أمام محاكم أُنشئت خصيصاً لذلك. فضلاً عن ذلك، فإن المحكمة الشرعية التي تستند إلى المذهب الحنبلي في الإسلام كانت تحتفظ في العادة ببعض الصلاحيات العامة في بعض القضايا الجزائية التعزيرية. ولكن منذ عام ١٩٧١ وبصدور القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧١ بنظام المحاكم المدنية، انتقلت هذه الصلاحيات إلى المحاكم المدنية كما سبق شرحه. ولكن ظل اختصاص المحكمة الشرعية محصوراً بصورة أساسية في نظر جميع قضايا العائلة والأحوال الشخصية. ويصدر قضاء هذه المحكمة لحكامهم في هذا الشأن، طبقاً لتعاليم القرآن الكريم أو الحديث ومبادئ الفقه الإسلامي على العموم، وبخاصة لفقه الحنبلي.

وبالإضافة إلى المحاكم الواردة ذكرها آنفاً، فقد كانت غرفة تجارة وصناعة قطر تلعب دوراً نشطاً في التسوية الودية لبعض الخصومات التجارية التي تحال إليها من المحكمة التي تقوم بدورها بتنفيذ قرارات الغرفة في هذه الأمور.

## إنهاء الاختصاص القضائي لبريطانيا في قطر:

بموجب اتفاقيات سابقة مع امير قطر والتي تعود الى الربع الاول من القرن الماضي، احتفظت الحكومة البريطانية بصلاحيه ممارسة السلطة القضائية في شبه جزيرة قطر عن طريق انشاء محكم بريطانية بدائرة الوكيل السياسي البريطاني في الدوحة وذلك للنظر في الدعاوى الخاصة بالمواطنين البريطانيين ومواطني الدول الاجنبية الاخرى الذين كانوا لا يخضعون للمحاكم الوطنية القطرية. كما ان المحاكم القطرية قد حدد اختصاصها في النظر في القضايا التي تتعلق بالمواطنين القطريين ومواطني بلدان الخليج المجاورة لقطر والتي كانت خاضعة، شأنها شأن قطر، لنظام الحماية البريطانية وذلك قبل استقلال هذه البلدان جميعاً في اواخر سنة ١٩٧١. وقد خولت المحاكم البريطانية في قطر ممارسة سلطتها القضائية بموجب الامر الملكي (Order in Council) الصادر من الحكومة البريطانية والخاص بقطر وذلك في سنة ١٩٣٩. وكان الاختصاص القضائي البريطاني في قطر في الاصل يشمل جميع الاشخاص ما عدا القطريين. ولكن خلال السنوات العشر الاخيرة قبل استقلال قطر في سنة ١٩٧١، اتبعت الحكومة البريطانية عملية تدريجية في نقل الصلاحيه القضائية الى السلطات القضائية القطرية فيما يتعلق بفئات معينة من الاجانب ومنهم مواطنو الاقطار العربية والاسلامية. وقد زالت عملية النقل التدريجي للصلاحيه الى المحاكم القطرية فيما يتعلق بالاجانب، من صلاحيات هذه المحاكم بصورة تدريجية خلال الفترة التي سبقت استقلال قطر في ٢ سبتمبر ١٩٧١. غير ان الخطوة النهائية نحو التخلي للكمال عن الصلاحيه القضائية البريطانية الخارجية قد اتخذت في ٣١ اغسطس ١٩٧١. عندما ابرم حاكم قطر مع الحكومة البريطانية في ذلك التاريخ، اتفاقية تقضي بانهاء هذا الاختصاص القضائي البريطاني في قطر فيما يتعلق بنظر المحاكم البريطانية في الدوحة في الدعاوى الخاصة بالبريطانيين وغيرهم من الاجانب من غير العرب والمسلمين المقيمين في قطر. وبناء على ذلك، قد أصبحت المحاكم القطرية، منذ ذلك التاريخ، تتمتع بصلاحيات كاملة في الامور المدنية والجزائية على جميع الاجانب القاطنين في قطر، دون تمييز.

## ثانياً: النظام الدستوري والقضائي الجديد لدولة قطر:

### الدستور الدائم لدولة قطر لسنة ٢٠٠٤:

لقد اصدر أمير دولة قطر بتاريخ ٨ يونيو ٢٠٠٤ دستوراً جديداً لقطر سُمي "الدستور الدائم لدولة قطر". وقد ألغى هذا الدستور النظام الأساسي المؤقت المعدل الصادر بتاريخ ١٩ أبريل ١٩٧٢ وذلك بموجب المادة ١٥٠ منه. وتنص المادة ١٤١ من الدستور الدائم على أن يصدر الأمير هذا الدستور ويعمل به من اليوم التالي لتاريخ نشره في الجريدة الرسمية. وقد لجل تاريخ تطبيق هذا الدستور إلى ٩ يونيو ٢٠٠٥ وذلك تمهيداً لاصدار القوانين والتشريعات التي يتطلب العمل بالدستور إنجازها لمواكبة مرحلة ما بعد الدستور، حسبما جاء في الاعلان عن هذا الدستور رسمياً.

ويبدو من هذا الدستور الدائم أنه وضع بلادة لميرية، فهو دستور منحة، إذ لم يقره مجلس تأسيسي منتخب من الشعب. وكان الأمير قد كلف لجنة معينة من قبله - تضم بعض الوزراء وغيرهم من المسؤولين والمواطنين - باعداد مسودة دستور دائم. وقد استعانت هذه اللجنة بخبير دستوري مصري لوضعه. إلا أن اللجنة المعنية قد استغرقت نحو سنتين لوضعه. ولا يبدو أن الشعب القطري قد اطلع على احكام هذا الدستور مسبقاً لو ناقشها في مجلس منتخب وبشكل ديمقراطي. كما أن الصحافة ووسائل الاعلام القطرية لم تتداول أو تناقش احكام هذا الدستور الذي وضع للاستفتاء الشعبي العام دون مراجعة أو نقاش. وبطبيعة الحال، فقد صدرت الموافقة الشعبية على هذا الدستور الدائم في الاستفتاء الشعبي العام الذي لجرى في قطر في العام الماضي. وتنص المادة ١٥٠ من هذا الدستور على أن الاحكام الخاصة بمجلس الشورى الحالي تبقى سارية للمفعول إلى أن يتم انتخاب مجلس الشورى الجديد وفقاً لاحكام هذا الدستور. ولم تُجرِ الانتخابات لمجلس الشورى الجديد. ولكن يبدو أن هذه الانتخابات ستجرى في فترة لاحقة بعد تاريخ تطبيق الدستور في ٩ يونيو ٢٠٠٥.

وتجدر الإشارة إلى أن الدستور الدائم لدولة قطر لسنة ٢٠٠٤ الذي اعتمدته أمير دولة قطر، هو ثمرة الإصلاحات السياسية والدستورية في نظام الحكم لقطري التي جاء بها الأمير الجديد بعد توليه مقاليد الحكم في عام ١٩٩٥. وقد سار الأمير على هذا النهج

الاصلاحي لنظام الحكم في مختلف المجالات، مؤكداً في خطاب له امام مجلس الشورى للمعين الحالي في نوفمبر ١٩٩٦ على اهمية الاستمرار في النهج الديمقراطي للحكم والمشاركة الشعبية في صنع القرار. وقد اعلن الامير هذه للمشاركة الشعبية بداية حينما ابدى موافقته في عام ٢٠٠٣ على اجراء انتخاب اول مجلس بلدي شارك فيه، بالانتخاب والترشيح، الشعب القطري رجالاً ونساء، دون تفریق.

ويتضمن الفصل الثالث من الباب الرابع من هذا الدستور الاحكام الخاصة بمجلس الشورى. وتنص المادة ٧٧ من هذا الدستور على أن مجلس الشورى يتألف من خمسة واربعين عضواً يتم انتخاب ثلثين منهم عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، ويعين الامير الاعضاء الخمسة عشر الاخرين من الوزراء او غيرهم.

ويبدو ان هذا النص يحتفظ لمجلس الشورى بسلطة تشريعية ورقابية. كما انه يحتفظ للاعضاء المنتخبين بسلطة اقرار القوانين بالاغلبية المطلقة لاعضاء المجلس الذين يستطيعون ايضا، بحكم اغليبيتهم المطلقة، ان يدخلوا تعديلات على الدستور باغلبية ثلثي اعضاء المجلس المنتخبين، إذ ان الاعضاء المعيّنين يشكلون ثلث اعضاء المجلس المنتخبين.

وتؤكد المادة ٧٦ من هذا الدستور السلطة التشريعية والرقابية لمجلس الشورى بنصها على ان يتولى مجلس الشورى سلطة التشريع، ويقر الموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على السلطة التنفيذية، وذلك على الوجه المبين في هذا الدستور.

ولكن توجد لنا ملاحظتان على السلطة الرقابية لمجلس الشورى. الملاحظة الاولى هي ان موضوع سحب الثقة من الوزير - بعد توجيه الاستجواب اليه - لا يتم الا بموافقة ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس، اذ لا يمكن سحب الثقة من الوزير في هذه الحالة بمجرد موافقة الاغلبية المطلقة لاعضاء المجلس على ذلك. والملاحظة الثانية هي ان هذا الدستور لادائم لا يتضمن نصاً بشأن موضوع طرح الثقة في رئيس مجلس الوزراء الذي تتضمنه دستور بعض الدول العربية. هذا مع ملاحظة ان الدستور الكويتي والدستور البحريني يستبدل بتعبير طرح الثقة في رئيس مجلس الوزراء بتعبير لخبف هو "عدم امكان لتعلنون" مع رئيس مجلس الوزراء. ولكن توجد احكام تفصيلية في هذين الدستورين بشأن هذا الموضوع، لا نجد ضرورة لذكرها لغرض هذه الدراسة.

## استقلال السلطة القضائية:

يتضمن الفصل الخامس من الباب الرابع من الدستور الدائم الاحكام الخاصة بالسلطة القضائية. وهذه الاحكام هي المبينة في المواد التالية:

تنص المادة ١٣٠ على ان السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف انواعها ودرجاتها، وتصدر احكامها وفقاً للقانون".

وتؤكد المادة ١٣١ على ان "القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لاية جهة التدخل في القضايا او في سير العدالة".

وتنص المادة ١٣٤ على ان "القضاة غير قابلين للعزل إلا في الحالات التي يحددها القانون، كما يحدد القانون الاحكام الخاصة بهم وينظم مساهمتهم تأديباً".

كما تؤكد المادة ١٣٥ على ان التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ويبين القانون اجراءات ولوائح ممارسة هذا الحق.

اما المادة ١٣٦ فتتص على إنشاء النيابة العامة التي تتولى الادعاء العمومية باسم المجتمع".

وتنص المادة ١٣٧ على إنشاء مجلس اعلى للقضاء يشرف على حسن سير العمل في المحاكم والجهزة المعونة لها....".

كما تنص المادة ١٣٨ على تحديد "الجهة المختصة بالفصل في المنازعات الادارية" وفقاً للقانون الذي يبين نظامها وكيفية ممارستها لعملها".

كما تنص المادة ١٤٠ على ان "يعين القانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين وللوائح ويبين صلاحياتها وكيفية الطعن والاجراءات التي تتبع امامها، كما يبين القانون اثر الحكم بعدم الدستورية".

وتؤكد هذه الاحكام الدستورية بوضوح استقلال السلطة القضائية دون تدخل من السلطة التنفيذية في شئون القضاء، الامر الذي يشكل نقلة كبيرة وجريئة من وضع المحاكم والقضاء في قطر في الفترة السابقة على استقلال قطر في سنة ١٩٧١.

وفي مجال التعليق على هذه النصوص الدستورية الخاصة باستقلال السلطة القضائية، نود القول ان هذه الاحكام الدستورية هي مشابهة لمثلاتها من الاحكام الدستورية في شأن استقلال القضاء والتي تتبناها مستلكر الدول العربية ذات الانظمة الشمولية التي يتحكم فيها نظام الحزب الواحد. ولكن العبرة بالتطبيق الفعلي لهذه الاحكام الدستورية على ارض



الواقع في هذه البلدان التي تفتقر الى مؤسسات دستورية في ظل أنظمة ديمقراطية تمثيلية حقة. وعليه، فانه في ظل هذه الحكومات العربية التي تسود وتسمو فيها السلطة التنفيذية على كل من السلطتين التشريعية والقضائية، لا يمكن للمواطن ان يفترض عدم تدخل السلطة التنفيذية في اعمال السلطتين الاخرين اللتين تعانين من ضعف لاثهما المستمر نتيجة لكون مبدأ التعيين - جزئياً او كلياً - لا يزال يتحكم في تشكيلة عضوية المجالس التشريعية. كما ان السلطة القضائية تعاني من تدخل الحكومة في تعيين القضاة حسب معايير للولاء والانتماء للأسرة الحاكمة او القبيلة او الحزب الحاكم وذلك دون الاعتماد كلياً في تعيين القضاة على معايير المؤهلات القانونية والكفاءة والخبرة وعدم الانتماء الاسري او القبلي او الحزبي. وفي نظرنا، إن دولة المؤسسات واحترام للقانون لا يمكن ان تسود إلا في ظل نظام ديمقراطي صحيح يضمن الاستقلال الحقيقي للسلطة التشريعية المنتخبة والسلطة القضائية من تدخل السلطة التنفيذية الحاكمة في اعمالها.

وبالمقارنة مع وضع القضاء في الدول للديمقراطية العريقة، على سبيل المثال، نجد أن السلطة القضائية المستقلة في بريطانيا هي التي تعين قضاتها من المحامين الكفاء والبارزين من ذوي الخبرة العريقة الذين يترافعون امام للقضاء، وذلك دون تدخل من السلطة التنفيذية في تعيين هؤلاء للقضاة. أما ملكة بريطانيا - التي هي مجرد رمز للمملكة المتحدة - فيقتصر دروها على اصدار المراسيم بتعيينات هؤلاء القضاة فحسب. أما في الولايات المتحدة، فان قضاة المحاكم الفدرالية وقضاة ثلث الولايات الامريكية، يعينون بموافقة احد مجلسي البرلمان المنتخب (الكونجرس)، كما ان ثلثي الولايات الاخرى يعين القضاة فيها عن طريق الانتخاب الشعبي المباشر، كما اشرنا الى ذلك سابقاً.

### الاصلاح القضائي:

لما فيما يتعلق بالاصلاح القضائي، قد صدر بتاريخ ١٢ اغسطس ٢٠٠٣ لقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٣ باصدار قانون السلطة القضائية لدولة قطر الذي ألغى للقانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧١ بنظام المحاكم العلية، وإنشأ تنظيمًا جديدًا للمحاكم يقوم على مبدأ استقلال القضاء واستقلال السلطة القضائية عن السلطتين التشريعية والتنفيذية. وتنص المادة ٤ من هذا القانون على ان تتكون المحاكم من محكمة تمييز ومحكمة استئناف ومحكمة ابتدائية على ان تختص كل محكمة بالمعامل التي ترفع اليها. كما تنص للمواد ٦، ١٠، ١١ على ان تنشأ عدة دوائر لكل من محكمة التمييز ومحكمة الاستئناف والمحكمة الابتدائية.

وتنص المادة ٦ من القانون على أن يكون محكمة التمييز دوائر لنظر الطعون بالتمييز في الأحكام والجراءات التي يحددها القانون. وتصدر الأحكام من خمسة أعضاء من القضاة. وتنص المادة ١٠ من القانون على أن يكون محكمة الاستئناف دوائر لنظر الطعون الاستئنافية في قضايا الحدود والقصاص، والمواد الجنائية، والمواد المدنية والتجارية، والأحوال الشخصية، والتركات، والمنازعات الإدارية وغيرها. وتصدر الأحكام من ثلاثة أعضاء من القضاة.

وتنص المادة ١١ من القانون على أن يكون بالمحكمة الابتدائية دوائر لنظر قضايا الحدود والقصاص، والمواد الجنائية، والمواد المدنية والتجارية، والأحوال الشخصية، والتركات، والمنازعات الإدارية وغيرها. وتصدر الأحكام من ثلاثة أعضاء من القضاة.

وتنص المادة ١٣ من القانون على أنه ليس للمحكمة أن تنتظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال السيادة ومسائل الجنسية. وهذا نص غريب ومطلوب، إذ إن النص للعالم الخاص بأعمال السيادة قد يساء استعماله وتفسيره، وخاصة في غياب مذكرة تفسيرية لهذا القانون.

لما للنص الخاص بمسائل الجنسية، فهو نص لا مبرر له في ظل نظام ديمقراطي. إذ يبدو أنه يمنع المحاكم القطرية من نظر المنازعات بين الأفراد والدولة في مسائل الجنسية وذلك في الوقت الذي تؤكد فيه المبادئ الدستورية العلة حق الأفراد في مقاضاة الدولة في القضايا المتعلقة بمنع إعطاء الجنسية للأفراد المستحقين لها أو سحبها منهم، لأن حق تمتع الفرد بجنسية بلده الذي ينتمي إليه عن طريق السلالة أو الولادة هو حق دستوري أصيل لا يجوز حرمان الفرد منه.

وبالرجوع إلى الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٣، نجد أن المادة ٤١ من الدستور تكرر مبدأ الصفة الدستورية لمسائل الجنسية، إذ تنص على أن "الجنسية القطرية وأحكامها يحددها القانون. وتكون لتلك الأحكام صفة دستورية" ولا شك أن المادة ١٣ من القانون للسلطة القضائية تستند في شرعيتها إلى نص المادة ٤١ من الدستور. ولا وجود لمثل هذا النص في دستور الدول العربية الأخرى التي تترك تحديد الجنسية للقانون، دون أن تشترط أن تكون لهذا القانون "صفة دستورية". كما تنص هذه الدساتير على عدم إمكانية إسقاط الجنسية من المواطن إلا في حالة الخيانة العظمى والأحوال الأخرى التي يحددها القانون.

ولكن الجملة الأخرى من المادة ٤١ من الدستور تنقيد هذا الحق بنصها على إصدار قانون يبين إجراءات ولوائح ممارسة هذا الحق". وينسجم نص هذه المادة الدستورية أيضاً مع حكم المادة ١٣ من قانون السلطة القضائية الذي ينزع عن المحكم القطرية اختصاص النظر في مسائل الجنسية.

وتنص المادة ١٧ من هذا القانون، على أن يكون لكل محكمة جمعية علمية تنظر في الأمور المتعلقة بتشكيل الدوائر وتوزيع القضايا على الدوائر المختلفة وتحديد عدد الجلسات ومواعيد انعقادها وبغير ذلك من الأمور المتعلقة بحسن سير العدالة التي ينص عليها القانون. وينظم الفصل الخامس من القانون في المواد ٢٢-٢٦، إنشاء المجلس الأعلى للقضاء وتحديد اختصاصاته فيما يتعلق بضمان تحقيق استقلال القضاء. ويختص المجلس الأعلى للقضاء، بصورة خاصة، بإيداء الرأي في تعيين القضاة وترقيتهم ونقلهم وتدريبهم وإعازتهم وإحالتهم إلى التقاعد وفقاً لأحكام القانون". كما يختص بدراسة واقتراح التشريعات الخاصة بتطوير القضاء. وتتضمن اختصاصاته أيضاً النظر في التظلمات المتعلقة بشئون القضاء.

أما الفصل السادس من هذا القانون الذي يشمل المواد ٢٧-٣٣، فإنه يتضمن الأحكام الخاصة بالتعيين والترقية والأهمية. وتتضمن المادة ٢٧ من القانون الشروط التي يجب أن تتوفر فيمن يتولى القضاء. وتشمل هذه الشروط ضرورة أن يكون الشخص المقترح تعيينه في وظيفة قضائية حاصلاً على المؤهل الجامعي وهي إجازة الحقوق أو الشريعة والقانون أو ما يعادلها من إحدى الجامعات المعترف بها. أما المادة ٢٨ من القانون، فتشترط - بالإضافة إلى الشروط المبينة في أحكام المادة ٢٧- فيمن يعين قاضياً في المحكمة الابتدائية "أن يكون قد قضى في وظيفة مساعد قاض مدة لا تقل عن ثلاث سنوات، وأن يجتاز بنجاح للتدريب المقرر وفقاً لأحكام القانون رقم (٨) لسنة ٢٠٠١ بشأن إنشاء مركز الدراسات القانونية والقضائية. وفقاً لأحكام هذه المادة لا يمكن أن يعين قاضي المحكمة الابتدائية قاضياً بمحكمة الاستئناف إلا بعد قضائه في المحكمة الابتدائية ١١ سنة. ولا يعين رئيساً لمحكمة الاستئناف إلا بعد قضائه ١١ سنة أخرى في هذه المحكمة. كما لا يعين قاضياً في محكمة التمييز إلا بعد قضائه خمس سنوات أخرى كرئيس لمحكمة الاستئناف. أما إذا أريد تعيين هذا القاضي نائباً لرئيس محكمة التمييز فإنه يحتاج أن يبقى في هذه المحكمة خمس سنوات أخرى.

## الفصل الثالث

### مقارنة بين النظام القضائي لمملكة البحرين

#### والنظام القضائي لدولة قطر

بالمقارنة بين الاحكام الخاصة بتعيين القضاة في قطر وفقا للقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٣ باصدار قانون السلطة القضائية مع ما يقابلها من احكام بشأن تعيين القضاة في البحرين وفقاً للمرسوم بقانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٢ بشأن السلطة القضائية، نجد ان المادة ٢٢ من هذا القانون الاخير تنص في الفقرة (و) منها على ان التعيين في وظائف قضاة محكمة الاستئناف العليا، يكون لمن امضى مدة لا تقل عن عشر سنوات بالاشتغال في الاعمال القانونية او العلوم الشرعية. اما للتعيين في وظائف قضاة المحكمة الكبرى، فيكون لمن امضى مدة ست سنوات بالاشتغال بتلك الاعمال. اما فيما يتعلق بالتعيين في وظائف قضاة المحاكم للصغرى، فان مدة الاشتغال بالاعمال القانونية ستنزل الى سنتين فقط. أما المدة المطلوبة لتعيين قضاة محكمة التمييز فينص عليها المرسوم بقانون رقم (٨) لسنة ١٩٨٩ الخاص باصدار قانون محكمة التمييز. وتنص المادة ٢ من هذا القانون على انه يشترط في تعيين رئيس محكمة التمييز ووكيلها وقضااتها ان يكون كل منهم قد مضى على حصوله على درجة الليسانس او البكالوريوس في القانون ١٥ سنة امضاها بعمل قانوني او ان يكون قد عمل قاضيا في محكمة الاستئناف العليا لمدة اربع سنوات. وواضح من هذا النص انه يطبق سنوات الخبرة على كل من رئيس المحكمة واعضاؤها وذلك دون تريق بشرط سنوات خبرة اكثر لرئيس المحكمة، كما هو الحال بالنسبة لاحكام قانون السلطة القضائية لقطر.

وبالمقارنة بين الاحكام والشروط الخاصة بتعيين القضاة وفقاً لقانون السلطة القضائية لقطر لسنة ٢٠٠٣ والاحكام والشروط الخاصة بتعيين القضاة وفقاً لقانون السلطة القضائية للبحرين لسنة ٢٠٠٢، نجد ان هذا القانون الاخير يتضمن شروطاً واحكاماً سهلة لتعيين القضاة البحرينيين في مختلف المحاكم المدنية والشرعية، الامر الذي لادى الى ضعف الاحكام القضائية على المستويين المدني والشرعي في البحرين نظراً لعدم خبرة وكفاءة هؤلاء القضاة الذين لم يمارسوا العمل القضائي والاعمال القانونية فترة طويلة كافية لتأهيلهم كقضاة لكفاء. هذا مع العلم ان إنشاء المحاكم العلية في البحرين قد سبق لإنشاء المحاكم العلية في قطر بمدة طويلة، إذ بينا سابقاً ان أول محكمة نظامية قد انشئت في البحرين في سنة ١٩٢٦. وقد صدر في البحرين في سنة ١٩٧١ المرسوم بقانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧١ وتعديلاته بشأن تنظيم القضاء. ثم ادخلت على هذا المرسوم بقانون تعديلات جوهرية تضمنها المرسوم بقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٠ الذي أنشأ لأول مرة المجلس الاعلى للقضاء. وقد ألغى المرسوم بقانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٢ بصدار قانون السلطة القضائية المرسوم بقانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧١ بشأن تنظيم القضاء وتعديلاته. أما فيما يتعلق بقطر، فقد صدر فيها القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧١ بنظام المحاكم العلية. ثم صدر قانون السلطة القضائية رقم (٦) لسنة ١٩٩٩. وقد ألغى قانون السلطة القضائية الحالي رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٣ هذين القانونين السابقين.

وعموماً، يبدو لنا أن تدخل السلطة التنفيذية في تعيين القضاة من اعضاء الاسرة الحاكمة او من اعضاء بعض الاسر القريبة منها لحياناً، دون الاخذ بعين الاعتبار معايير الكفاءة والخبرة المطلوبة في المرشحين لتولي المناصب القضائية، قد اسهم بشكل مباشر الى ضعف اداء هؤلاء القضاة الذين يحتاجون دائماً الى اسناد ومساعدة زملائهم من المستشارين والقضاة المصريين المتمرسين في الاعمال القضائية. كما ان الاعراف في انظمة الحكم الملكي الدستوري لا تقر كلاً تدخل السلطة التنفيذية في تعيين افراد من الاسر الحاكمة في مناصب قضائية وذلك لضمان الاستقلال التام للقضاء الذي تتبناه دساتيرها المكتوبة وغير المكتوبة. وقد تبين لنا ان العرف الجاري العمل عليه في خمس دول من الدول الست لمجلس التعاون الخليجي قد تجنب تعيين افراد من الاسر الحاكمة فيها في مناصب قضائية او تعيينهم كرؤساء لهذه المحاكم، ناهيك عن تعيينهم في

المجلس الاعلى للقضاء الذي يمثل قمة استقلال السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية. ولا شك في ان هذا العرف السائد في هذه الدول يصب في مصلحة الاستقلال التام للسلطة القضائية عن السلطة التنفيذية. ان المصلحة العامة تتطلب عدم تعيين اعضاء من الاسرة الحاكمة كقضاة او رؤساء محاكم لان انتماؤهم للعائلي المباشر لسلطة الحكم، يؤثر على سير العدالة واستقلال السلطة القضائية التي ينص عليها الدستور.

أما فيما يتعلق بنظام تعيين للقضاة، فانه يبدو لنا أن نظام تعيين القاضي القطري في وظيفة مساعد قاض - لا صلاحية له بامضاء للحكم - لمدة لا تقل عن ثلاث سنوات مع اشتراط اجتيازته بنجاح للتدريب المقرر بمركز الدراسات القانونية والقضائية - المنشأ بالقانون رقم (٨) لسنة ٢٠٠١ - وذلك قبل تتييته كقاض في المحكمة الابتدائية، هو نظام كفيل بمنح الخبرة الكافية لمساعد القاضي كضمان لتعيينه فيما بعد قاضياً في المحكمة الابتدائية التي تعادل المحكمة الصغرى في التنظيم القضائي البحريني. ولا يوجد مثل هذا النظام في البحرين. كما لا يتضمن المرسوم بقانون السلطة القضائية لسنة ٢٠٠٢ المطبق حالياً في البحرين مثل هذا التنظيم. ونرى انه اذا لريد النهوض بمستوى القضاء الوطنيين في البحرين، يجب اعادة النظر في المادة ٢٢ من قانون السلطة القضائية لسنة ٢٠٠٢ وذلك بتبني منصب "مساعد قاضي"، كما هو الحال في النظام القضائي القطري. كما يجب انشاء معهد للتدريب القضائي لتدريب المحامين والحقوقيين المرشحين لتولي المناصب القضائية. كما يجب ايضا ان يتبنى في البحرين نظام للاقمية والترافع للقضاة من المحكمة الدنيا الى المحكمة العليا مشابه لحكم للمادتين ٢٧، ٢٨ السالف بيانها من قانون السلطة القضائية لقطر لسنة ٢٠٠٣.

وفيما يتعلق بترقية القضاء على اساس الاقمية، فان حكم المادة ٢٩ من هذا القانون القطري، يربط هذه الترقية للقضاة بصور تقارير للتفتيش القضائي على اعمال للقضاة التي تحدد تقدير الكفاية الاخير للقاضي المرشح للترقية من المحكمة الدنيا الى المحكمة العليا وفقا لاحكام هذا القانون والقرارات المنفذة له. هذا مع العلم بلانه لا تجوز الترقية للقاضي إلا بعد بقاءه في الخدمة كقاض خلال المدد المقررة وفقا لاحكام المادة ٢٨ من هذا القانون القطري السالف بيانها. أما فيما يتعلق بالبحرين، فان قانون السلطة القضائية لسنة ٢٠٠٢ لا يتضمن تفصيلاً محكماً لنظام ترقيات للقضاة مشابهاً لاحكام للمادتين ٢٨، ٢٩ من قانون السلطة القضائية لقطر لسنة ٢٠٠٣.

وفيما يتعلق باندوات الاصدار بشأن تعيين للقضاء، بناء على ترشيح المجلس الاعلى للقضاء، فان المادة ٣٠ من قانون السلطة القضائية لقطر تشترط صدور امر اميري بتعيين رئيس محكمة التمييز ويكون بدرجة وزير، على ان يعين باقي قضاة المحاكم جميعها بمرسوم بناء على اقتراح المجلس الاعلى للقضاء. ولا يوجد مبرر دستوري لتعيين رئيس محكمة التمييز بلأمير اميري، استثناء من باقي قضاة المحاكم الذين يعينون بمرسوم يوقعه رئيس مجلس الوزراء بالاضافة الى توقيع الامير.

اما المادة ٢٤ من المرسوم بقانون السلطة القضائية للبحرين، فانها تشترط بان يعين كل القضاء، بدون تمييز، بلوامر ملكية بناء على اقتراح من المجلس الاعلى للقضاء. ويعتمد هذا النص للمادة ٢٤ من القانون، على نص دستوري ملزم يتضمنه نص المادة ٣٣ (ح) من الدستور الذي يجري كالتالي:

‘يرأس الملك المجلس الاعلى للقضاء، ويعين للقضاء بلوامر ملكية، بناء على اقتراح من المجلس الاعلى للقضاء’.

وكما بينا سابقاً، لا يوجد مقابل لهذا النص الدستوري في المادة ٣٣ من دستور سنة ١٩٧٣، كما لم يجرِ العمل في نظمة الحكم الملكي الدستوري المطبقة في الديمقراطيات العربية، بان يرأس رئيس الدولة - الذي هو رئيس السلطة التنفيذية وذاته مصونة لا تُمس - المجلس الاعلى للقضاء الذي هو جزء من السلطة القضائية التي يفترض فيها الاستقلال التام عن السلطة التنفيذية. وقد جرت التقاليد الدستورية على ان يعين قضاة المحاكم بمراسيم لا بلوامر ملكية. ذلك لان المراسيم - التي يوقعها رئيس مجلس الوزراء بجانب توقيع رئيس الدولة - هي الابدوات التشريعية المطلوبة لتعيين القضاء وغيرهم من الموظفين الخاضعين لقانون الخدمة المدنية في نظام الحكم الديمقراطي الدستوري.

وقد جرى العمل في السابق في البحرين - في ظل دستور سنة ١٩٧٣ - على ان يعين قضاة المحاكم العليا، بما في ذلك قضاة محكمة التمييز، بمراسيم اميرية. أما قضاة المحاكم الصغرى فقد كانوا يعينون بقرارات صادرة من رئيس مجلس الوزراء. والفرق بين المرسوم والامر، كدأاة من ادوات التعيين، هو ان الاول يصدر بتوقيع رئيس الدولة، مرقفاً بتوقيع رئيس مجلس الوزراء الذي يمثل رئاسة الجهاز الاداري للسلطة التنفيذية.

ويعتبر المرسوم أداة تشريعية في درجة أدنى من القانون، ويكون بهذه الصفة، خاضعاً لرقابة البرلمان التشريعية كما يجوز الطعن فيه أمام المحكمة الدستورية، بينما يختلف الأمر بالنسبة للأمر الملكي الذي يرتبط مباشرة بذات الملك التي هي مصونة لا تمس، ولا يعتبر الأمر الأميري أو الملكي أداة تشريعية. وهو، بالتالي، لا يخضع لرقابة للبرلمان التشريعية. كما لا يمكن الطعن فيه.

وختاماً، نرى أن الإفضلية للتعين في المناصب القضائية يجب أن تعطى لفئة المحامين المؤهلين من ذوي الخبرة وللتجربة الذين اجتازوا بنجاح تدريباً في إحدى معاهد التدريب القضائية، على أن يكون للتعين خاضعاً لامتحان تحريري وشفهي وعلى أساس الخبرة والكفاءة للمحامي المرشح لهذا المنصب وذلك لضمان أن يشغل المحامي المناسب منصب القاضي المناسب، دون تفريق في التعيينات القضائية بين المواطنين على أساس الانتماءات الأسرية أو القبلية أو الطائفية. ويجب أن تكون التعيينات لمشغل المناصب القضائية بناء على توصيات المجلس الأعلى للقضاء الذي تنص عليه المادة ١٣٧ من الدستور الدائم لقطر والمادة ١٠٥ (د) من دستور البحرين لسنة ٢٠٠٢ على أن تتم التعيينات بناء على تلك التوصيات دون تمييز ودون تدخل مباشر أو غير مباشر من السلطة التنفيذية في هذه التعيينات وذلك بتفضيل بعض المرشحين كقضاة على غيرهم وذلك على أساس قبلي أو طائفي. وبذلك، يمكن ضمان الاستقلال التام للسلطة القضائية وفقاً للمادة ٣٣ من دستور البحرين والمادة ٦٠ من الدستور الدائم لقطر.

إن كتابة الأحكام القضائية يجب أن تستند إلى وقائع الدعوى وأن تتضمن شرحاً للأسباب والحيثيات، مسئلة من مرافعات الأطراف في الدعوى. وهذا أمر لا يقوى عليه إلا للقضاة المتمرسون الذين اكتسبوا الخبرة والكفاءة في كتابة الأحكام القضائية، نتيجة للقراءات المستمرة لكتب القانون واستلهم الموابق القضائية، ونتيجة للعمل الدؤوب المستمر في الأبحاث القانونية التي تخلق لدى القاضي ملكة التقاط القانونية للحقة التي توهمه لكتابة الأحكام القضائية الصحيحة.



## الباب الثالث

مقارنة بين دستور مملكة البحرين لسنة ٢٠٠٢

والدستور الدائم لدولة قطر لسنة ٢٠٠٤

مع الاستدلال بدستور دولة البحرين لسنة ١٩٧٣ :

يتكون دستور مملكة البحرين لسنة ٢٠٠٢ من الابواب التالية:

الباب الاول ويتضمن للدولة، والباب الثاني ويتضمن المقومات الاساسية للمجتمع، والباب الثالث ويتضمن الحقوق والواجبات العامة، والباب الرابع ويتضمن السلطات، والباب الخامس ويتضمن للثئون المالية، والباب السادس ويتضمن الاحكام العامة والاحكام الختامية. ويتضمن الباب الرابع أربعة فصول هي: الفصل الاول ويتعلق بالملك، والفصل الثاني ويتعلق بالسلطة التنفيذية، والفصل الثالث ويتعلق بالسلطة التشريعية، والفصل الرابع ويتعلق بالسلطة القضائية.

لما الدستور الدائم لدولة قطر لسنة ٢٠٠٤ فيتكون من الابواب التالية:

الباب الاول ويتضمن للدولة ولس الحكم، والباب الثاني ويتضمن المقومات الاساسية للمجتمع، والباب الثالث ويتضمن الحقوق والواجبات العامة، والباب الرابع ويتضمن تنظيم السلطات لثلاث. ويتضمن هذا الباب الفصل الاول بشأن الاحكام العامة، والفصل الثاني بشأن الامير ولختصاصاته، والفصل الثالث بشأن السلطة التشريعية، والفصل الرابع بشأن السلطة التنفيذية، والفصل الخامس بشأن السلطة القضائية. أما الباب الخامس، فيتضمن الاحكام العامة.

ويتبين لنا من هذه الاحكام الدستورية الموزعة على الابواب المالف بيانها والتي يتضمنها كل من دستور البحرين لسنة ٢٠٠٢ والدستور الدائم لدولة قطر لسنة ٢٠٠٤، أنها مشابهة عموماً لغيرها من الاحكام الدستورية التي تتضمنها دساتير الدول العربية، وبخاصة فيما يتعلق بكيان الدولة سواء كان ملكياً وراثياً أو جمهورياً انتخابياً، أو فيما يتعلق بالمقومات الاساسية للمجتمع أو بالحقوق والواجبات العامة التي هي عادة مستمدة من المواثيق الدولية لحقوق الانسان.

وبالمقارنة بين هذا الدستور الدائم لدولة قطر لسنة ٢٠٠٤ (الذي سنشير اليه بتعبير "دستور قطر") ودستور مملكة البحرين لسنة ٢٠٠٢ (والذي سنشير اليه بتعبير دستور البحرين)، يتبين لنا انه بالرغم من التشابه بين الدستورين في تنظيم الابواب والفصول

عموماً، إلا أن دستور قطر هو، من حيث الشكل، أقل تنظيماً من دستور البحرين فيما يتعلق بالابواب والفصول التي يتضمنها، كما أن دستور قطر لا يتضمن بلباً خالصاً بالشؤون المالية. أما الأحكام الخاصة بالميزانية العامة للدولة فلا يتناولها هذا الدستور تصميلاً كما هو مبين في دستور البحرين. إلا أن هذا الدستور الأخير يعطي الأولوية من حيث التتويب للسلطة التنفيذية وذلك بتقديم الفصل الثاني من الباب الرابع للخص بالسلطة التنفيذية، على السلطة التشريعية التي يتناولها في الفصل الثالث من الباب الرابع. كما يعطي هذا الدستور أولوية في التتويب لمجلس الشورى المعين على مجلس النواب المنتخب، إذ يتناول المجلس الأول تحت الفرع الأول من الفصل الثالث بينما يتناول المجلس الثاني تحت الفرع الثاني من هذا الفصل.

ومن الناحية الموضوعية، يمكن بيان أوجه الفروق والتشابه بين الدستورين فيما يلي:

١ - فيما يتعلق بالأحكام الخاصة بالسلطة التشريعية في دستور البحرين، يتناول الفصل الثالث من الباب الرابع من هذا الدستور لحكام السلطة التشريعية كما يتناول الفصل الثالث من الباب الرابع من دستور قطر لحكام السلطة التشريعية.

ويتولى السلطة التشريعية، وفقاً لدستور البحرين، مجلسان أحدهما معين بأمر ملكي هو مجلس الشورى والثاني منتخب انتخاباً حراً مباشراً هو مجلس النواب. ويتكون أعضاء كل من المجلسين من ٤٠ عضواً على وجه التساوي.

وتنص المادة ٧٠ من دستور البحرين على أنه "لا يصدر قانون إلا إذا أقره كل من مجلسي الشورى والنواب أو المجلس الوطني بصب الاحوال، وصنق عليه الملك".

وتنص المادة ٨٥ منه على أنه عند اختلاف المجلسين على مشروع قانون مرتين، يجتمع المجلس الوطني برئاسة رئيس مجلس الشورى لبحث المواد المختلف عليها، ويشترط لقبول المشروع أن يصدر قرار المجلس الوطني بأغلبية الأعضاء الحاضرين. وتنص المادة ٨٦ على أنه "في جميع الحالات التي يتم فيها الموافقة على مشروع القانون، يقوم رئيس مجلس الشورى بإحالته إلى رئيس مجلس الوزراء لرفعه إلى الملك".

أما المادة ١٠٣ فتتص على أنه "في غير الحالات التي يتطلب فيها الدستور أغلبية خاصة، لا تعتبر جلسات المجلس الوطني قانونية إلا بحضور أغلبية أعضاء كل من

المجلسين على حدة. لما قررات المجلس فتصدر "باغلبية اصوات الحاضرين، ما عدا الرئيس الذي عليه ان يعطي صوت لترجيح عند تساوي الاصوات".

ان هذه المواد تحكم عملية قرار وصدار القوانين من قبل مجلسي الشورى والنواب، لو المجلس الوطني بحسب الاحوال. ونظراً لتساوي عدد اعضاء مجلس النواب المنتخبين (وهم ٤٠ عضواً) وعدد اعضاء مجلس الشورى المعينين (وهم ٤٠ عضواً)، وحيث ان مجلس الشورى المعين أعطي سلطة تشريعية كاملة وفقاً للاحكام المذكورة، وذلك خلافاً لاحكام الميثاق الذي اعتبر مجلس الشورى مجلساً استشارياً لايداء للرأي غير الملزم، فإنه يترتب على هذه الصلاحيات التشريعية الممنوحة لمجلس الشورى، امكانية اصدار للتشريعات باغلبية اعضاء مجلس الشورى الحاضرين بالرغم من معارضة اعضاء مجلس النواب لها. وذلك عن طريق المجلس الوطني الذي يجتمع وفقاً للمادة ٨٥ من الدستور، ويصدر قراراته باغلبية اصوات الحاضرين ما عدا الرئيس (وهو رئيس مجلس الشورى) الذي عليه ان يعطي صوت لترجيح عند تساوي الاصوات".

ونتيجة لذلك، فإن السلطة التشريعية الحقيقية الممثلة في مجلس النواب المنتخب، قد اصبحت سلطة ضعيفة ومقيدة بهذه الاحكام الدستورية التي تغطي الاولوية والاسبقية فيما يتعلق بسلطة التشريع لمجلس الشورى الذي يمثل حقيقة السلطة التنفيذية التي عينت اعضاءه ومنحتهم وفقاً للاحكام الدستورية المبالغ بينها سلطة تشريعية كاملة وامتيازات وحصانات تتنافى والمبادئ الديمقراطية المطبقة عادة في الممالك الدستورية الحرة.

هذا فيما يتعلق باختصاص مجلس النواب بشأن اصدار القوانين. لما فيما يتعلق باختصاصه بالتقدم باقتراح تعديل على الدستور، فإن المادة ٩٢ من الدستور تعطي حق طلب اقتراح تعديل الدستور لخمسة عشر عضواً من مجلس الشورى او مجلس النواب، فإذا وافق أي من المجلسين على هذا الطلب من حيث المبدأ، فإنه يشترط لنجاح هذا الطلب وفقاً للمادة ١٢٠ من الدستور، ان تتم الموافقة على التعديل باغلبية ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم كل من مجلس الشورى ومجلس النواب، ولن يصدق الملك على هذا التعديل.

ان حكم هذه المادة لا يضمن نجاح أي اقتراح بتعديل الدستور مقدم من المجلس للنوابي ما لم يضمن هذا الاقتراح تأييد اغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب بالاضافة

الى اغلبيه ثلثي اعضاء مجلس الشورى. ومن الواضح ان هذا النص الدستوري يقيد حق مجلس النواب المنتخب في اجراء أي تعديل جزئي على الدستور وفقاً للمادة ١٢٠ (أ) منه بدون حصول هذا التعديل المطلوب على موافقة مجلس الشورى المعين. كما ان أي تعديل لا ينفذ بدون موافقة الحكومة وتصديق الملك عليه. وتجدر الإشارة الى ان شرط تصديق الملك على التعديل الدستوري هو شرط إلزامي لا يتم التعديل الدستوري - الذي يتخذ باغلبية خاصة - ما لم يتم التصديق الملكي عليه. ويتضمن كل من دستور سنة ١٩٧٣ ودستور الكويت ودستور قطر، كما سنرى لاحقاً، نصاً مشابهاً لهذا النص دون استثناء. أما فيما يتعلق بسلطة اعضاء مجلس النواب في التقدم باقتراح بقانون وفقاً لحكم المادة ٩٢ من الدستور، فإن حكم هذه المادة يقيد مثل هذا الحق وذلك بشرطه على ان يقدم الاقتراح بقانون - الذي يجب ان يوافق عليه مجلس النواب من حيث المبدأ - الى الحكومة لتتولى وضعه في صيغة مشروع قانون وتقديمه الى مجلس النواب في الدورة نفسها او في الدورة التي تليها. وهذا التأخير في تقديم اقتراح للقانون الموافق عليه من مجلس النواب لدورة او دورتين يشكل تقييداً من السلطة التنفيذية في اعمال التشريع التي هي من اختصاص السلطة التشريعية. كما ان حكم هذه المادة يعطي السلطة التنفيذية الحق في صياغة هذا الاقتراح بقانون في شكل مشروع قانون، في الوقت الذي كان يجب ان يتكفل بصياغة مشروع لقانون مجلس النواب نفسه، دون تدخل من الحكومة.

٢ - أما فيما يتعلق بالاحكام الخاصة بالسلطة التشريعية في دستور قطر، فإن هذه الاحكام يتناولها الفصل الثالث من الباب الرابع من هذا الدستور. ويتولى السلطة التشريعية، وفقاً لدستور قطر، مجلس واحد هو مجلس الشورى.

وتنص المادة ٧٦ من هذا الدستور على ان يتولى مجلس الشورى سلطة التشريع، ويقر الموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على السلطة التنفيذية، وذلك على الوجه المبين في هذا الدستور. كما تنص المادة ٧٧ من الدستور على ان يُتألف مجلس الشورى من خمسة وأربعين عضواً، يتم انتخاب ثلاثين منهم عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، ويعين الامير الاعضاء الخمسة عشر الآخرين من الوزراء او غيرهم.

ويتضح من هذا النص أن عدد الوزراء او غيرهم المعينين لا يتجاوز ثلث اعضاء مجلس الشورى المنتخب، الامر الذي يضمن صدور قرار من المجلس بالاغلبية

المطلقة للاعضاء الحاضرين، وفقاً لحكم المادة ١٠٠ من الدستور. أما في الحالات الأخرى التي تشترط فيها أغلبية خاصة، فإنه يشترط لصحور قرار المجلس حصوله على أغلبية ثلثي اعضاء المجلس، ومن هذه الحالات الخاصة هي الحلة المنصوص عليها في المادة ١٤٤ من الدستور بشأن تقدم ثلث اعضاء مجلس الشورى بطلب لخل تعديل على الدستور، إذ يشترط في هذه الحالة اتخاذ القرار بأغلبية ثلثي اعضاء المجلس، على أن هذا التعديل لا ينفذ إلا بعد التصديق عليه من الأمير. ويبدو من هذا النص، من الناحية النظرية على الأقل، أنه يمكن أن يصدر قرار بتعديل الدستور بأغلبية ثلثي اعضاء المجلس، أي على أساس حصول هذا التعديل على موافقة كل اعضاء المجلس الثلاثين المنتخبين، وذلك على افتراض أن الخمسة عشر عضواً من اعضاء المجلس المعيّنين سيعارضون قرار التعديل المقدم بموافقة كل اعضاء المجلس المنتخبين. أما في حالة عدم إعتراض بعض اعضاء المجلس المعيّنين على مشروع تعديل الدستور، فإنه لن توجد صعوبة في قرار التعديل الدستوري المطلوب وفقاً لحكم هذه المادة. ونتيجة لذلك، فإنه بالمقارنة بين أحكام المواد ٧٠، ٨٥، ٨٦، ٩٢، ١٠٣، ١٢٠ من دستور البحرين لسنة ٢٠٠٢ والمواد ٧٦، ٧٧، ١٠٠، ١٤٤ من دستور قطر، نجد أنه في الوقت الذي تضع أحكام مواد دستور البحرين السالف بينها العراقيل والقيود الدستورية أمام مجلس النواب المنتخب بشأن قرار وإصدار مشاريع قوانين أو إجراء تعديلات دستورية لا تتل موافقة الحكومة ومجلس الشورى المعين، فإن أحكام المواد التي يتضمنها دستور قطر للمبينة اعلاه، لا تنطوق الباب أمام السلطة التشريعية لمجلس الشورى القطري، بل إنها، على العكس من ذلك، تمهّل عملية التشريع وكذلك عملية إجراء تعديلات دستورية دونما عاقلة أو تدخل من السلطة التنفيذية، ممثلة في الاعضاء الخمسة عشر المعيّنين في مجلس الشورى. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أنه يبدو من نص المادة ١٤٨ من دستور قطر بأن طلب لخل تعديل على الدستور لا يجوز قبل مضي عشر سنوات من تاريخ العمل به". أما دستور البحرين الحالي فلا يتضمن حكماً بشأن تحديد مدة لا يجوز خلالها طلب لخل تعديل على الدستور وذلك خلافاً لدستور سنة ١٩٧٣ الذي تنص الفقرة (و) من المادة الأولى منه على أنه "لا يجوز اقتراح تعديله قبل مضي خمس سنوات على العمل به". وكان لهذا النص مقتضى أنذاك نظراً لضرورة استقرار الأحكام الدستورية التي اخذت تعديلات جوهرية على نظام الحكم الوراثي المطلق الذي تحول إلى نظام حكم الامارة الدستورية. ويوجد

شبيه لهذا النص في دستور الكويت وهو نص المادة ١٧٤ من هذا الدستور التي تشترط لتعديله مضي خمس سنوات على تاريخ العمل به.

٣ - إنه في الوقت الذي ينص فيه دستور البحرين في الفقرة (د) من المادة الأولى على أن نظام الحكم في مملكة البحرين ديمقراطي، السيادة فيه للشعب مصدر السلطات جميعاً، إلا أن المادة ٢ من دستور قطر نكتفي بالنص على أن تمارس الدولة سيادتها على إقليمها...". وعليه، فإن السيادة، وفق هذه المادة، هي للأقليم، ولا خلاف في ذلك. ولكن وجود نص دستوري يؤكد ارتباط السيادة بالشعب، باعتباره مصدر السلطات جميعاً، له معنى آخر في فقه القانون الدستوري. ولكن يبدو أن دستور قطر قد تحاشى ذكر ارتباط السيادة بالشعب بدلاً من الأقليم.

وبمقتضى هذا النص، تكون السيادة للدولة باعتبارها شخصاً معنوياً، ولا يوجد في هذه المادة أو في غيرها من المواد الدستورية نص صريح يؤكد على أن نظام الحكم ديمقراطي السيادة فيه للشعب مصدر السلطات جميعاً، كما هو واضح من نص الفقرة (د) من المادة الأولى من دستور البحرين، إلا أن المادة الأولى من دستور قطر تبين أن نظام الحكم ديمقراطي. كما أن الباب الرابع من الدستور بشأن تنظيم السلطات، يتضمن المادة ٥٩ التي تنص على أن "الشعب مصدر السلطات". ونلاحظ على هذه المادة أولاً أنها في غير موضعها، إذ يجب أن تكون جزءاً من الباب الأول بشأن الدولة ونظام الحكم. وثانياً، إن هذه المادة إذ تتضمن النص على أن الشعب مصدر السلطات، وليس السلطات جميعاً، إلا أنها لا تعتبره مصدر السيادة أيضاً في هذا النظام الدستوري للديمقراطي الجديد.

٤ - تنص المادة ٤١ من دستور قطر على أن "الجنسية القطرية ولحكمها يحددها القانون، وتكون لتلك الأحكام صفة دستورية".

وهذا نص غريب لا وجود له في دستور البحرين أو في أي من الدساتير العربية الأخرى حسب علمنا، إذ لا نرى مبرراً في لباق الصفة الدستورية بموجب نص هذه المادة على القانون الصادر بشأن تحديد الجنسية القطرية.

وقد أكدت فعلاً المادة ١٣ من قانون السلطة القضائية لقطر لسنة ٢٠٠٣ هذا الحكم الدستوري بنصها على أن "ليس للمحاكم القطرية أن تنظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال السيادة ومسائل الجنسية".

٥ - تنص المادة ٤٤ من دستور قطر على أن "حق المواطنين في التجمع مكفول وفقاً لأحكام القانون". ولكن هذا النص لا يتضمن التفصيل الوارد في المادة ٢٨ من دستور البحرين بشأن التفريق بين الاجتماع الخاص والاجتماعات العامة والموكب والتجمعات المباحة وفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون.

٦ - لا تتضمن المادة ٤٥ من دستور قطر التي تنص على أن "حرية تكوين الجمعيات مكفولة"، النص الصريح على حرية تكوين النقابات أيضاً كما هو مبين في نص المادة ٢٧ من دستور البحرين.

وفي نظرنا، لا يمكن أن يتصور وجود نظام دستوري ديمقراطي للحكم لا يسمح بتشكيل نقابات عمالية ومهنية. ثم إن منظمة العمل الدولية تؤكد هذا الحق لعمل كل دولة عضو فيها.

٧ - إن المادة ٤٦ من دستور قطر تنص بشكل علم بأن لكل فرد الحق في مخاطبة السلطات العامة". ويبدو أن هذا النص العلم هو لضمان حقوق الأفراد في مخاطبة السلطات العامة بشكل مطلق ودون تلك القيود التي تفرضها المادة ٢٩ من دستور البحرين والتي تنص على أن لكل فرد أن يطلب السلطات العامة كتابةً ويتوقعه". إذ ينصرف نص المادة ٤٦ من دستور قطر إلى مخاطبة السلطات بأية طريقة من طرق المخاطبة سواء شفاهة أو كتابةً ويتوقع أو بدون توقيع. كما أن هذه المادة لا تتضمن التفصيل الذي تتضمنه المادة ٢٩ من دستور البحرين بشأن مخاطبة السلطات باسم الجماعات التي لا يسمح بها إلا الهيئات النظامية والأشخاص المعنوية".

وعلى هذا الأساس، يمكن تفسير المادة ٤٦ من دستور قطر على أنها لا تفرق بين الفرد الذي يمثل نفسه والفرد المنتمي إلى جمعية أو هيئة نظامية، فهو يستطيع مخاطبة السلطات مهما كان لتملؤه. ولكن هذه المادة لا تحظر أو تؤكد حق الأفراد في مخاطبة السلطات العامة باسم الجماعات إذ هي خلو من التفصيل الوارد في المادة ٢٩ للمقابلة لها من دستور البحرين. ونحن أميل إلى تفسير هذه المادة في شأن الجماعات، على أساس أنها لا تمنع انضمام الأفراد في شكل جماعات يحق لها مخاطبة السلطات العامة في شأن من الشؤون العامة، بشرط أن يتم وضع الاسم الثلاثي والتوقيع لكل فرد من الأفراد الذين انضموا في شكل جماعة وتقديموا بعريضة لأي سلطة من السلطات العامة.



وقد ثار جدل في البحرين مؤخراً بشأن العريضة الدستورية التي تقدمت بها الجمعيات السياسية المعارضة لدستور سنة ٢٠٠٢ والتي تطلب بتعديله وفقاً لأحكام دستور سنة ١٩٧٣ وميثاق العمل الوطني لسنة ٢٠٠١. ذلك لأن هذه الجمعيات السياسية تقدمت بعريضة دستورية إلى الملك تشرح فيها مبرراتها بشأن دستور سنة ٢٠٠٢ غير العادي وذلك باعتبارها هيئات نظامية وأشخاص معنوية وفقاً لنص المادة ٢٩ من الدستور، ولكنها فتحت المجال للأفراد من غير الأعضاء في هذه الجمعيات السياسية لتوقيع العريضة الدستورية أيضاً. وقد اعترضت الحكومة، ممثلة بوزير العمل والشؤون الاجتماعية، على توقيع العريضة الدستورية المذكورة من قبل الأفراد من غير الأعضاء المنتمين إلى الجمعيات المذكورة وذلك على أساس أن الإجراء المذكور يخالف نص المادة ٢٩ من الدستور التي تقصر حق توقيع العريضة الدستورية على الأعضاء المسجلين في الجمعيات السياسية فحسب.

وكطريقة للخروج من هذا المعض الذي يفرضه حكم المادة ٢٩، يمكن أن يتولى توقيع العريضة الدستورية أعضاء الجمعيات السياسية باعتبارهم أفراداً لا أعضاء في هذه الجمعيات. وفي هذه الحالة، يمكن انضمام الأفراد من غير الأعضاء في الجمعيات إلى العريضة الدستورية وذلك بالإضافة لاسمهم وتوقيعاتهم إليها. إلا أن الحكومة سمحت للأفراد بإمكانية توقيع العريضة الدستورية المقدمة باسم الجمعيات السياسية الأربع المعارضة لدستور سنة ٢٠٠٢ إذا قلموا بالانضمام إلى عضوية أي من الجمعيات السياسية. ونتيجة لذلك فقد نجحت الجمعيات السياسية المذكورة في إنجاز عريضة دستورية موقعة من قبل نحو ٧٥,٠٠٠/- عضواً في هذه الجمعيات السياسية المعارضة التي نالت بتعديل دستور سنة ٢٠٠٢ بما يتفق وحكمية دستور سنة ١٩٧٣ وأحكام ميثاق العمل الوطني لسنة ٢٠٠١ الذي حدد الإطار الذي يجب أن يلتزم به التعديل الجزئي على الدستور الأخير.

٨ - يتناول الباب الرابع من دستور قطر موضوع السلطات تحت عنوان تنظيم السلطات" إذ تنص المادة ٥٩ من هذا الباب على "أن الشعب مصدر السلطات". وتنص المادة ٦٠ من هذا الباب أيضاً على أن نظام الحكم يقوم على أساس فصل السلطات مع تعاونها، كما تنص المادة ٦١ على أن السلطة التشريعية يتولاها مجلس الشورى. أما المادة ٦٢ فتتص على أن السلطة التنفيذية يتولاها الأمير ويعاونه في

تلك مجلس الوزراء. وتنص المادة ٦٣ على أن السلطة القضائية يتولاها المحاكم، وتصدر الأحكام باسم الأمير.

وتتقارب هذه الأحكام في دستور قطر مع أحكام الباب الرابع من دستور البحرين بشأن السلطات التي تنص عليها المادتان ٣٢، ٣٣ من دستور البحرين بشكل مفصل. إلا أن الفقرة (ب) من المادة ٢٢ من هذا الدستور تنص على أن السلطة التشريعية يتولاها الملك والمجلس الوطني، في الوقت الذي تنص فيه المادة ٦١ من دستور قطر على أن السلطة التشريعية يتولاها مجلس الشورى لوحده دون ذكر لمشاركة الأمير. ويبدو أن دستور قطر يفرد لوحده بمثل هذا النص من بين دستور البحرين الجديد ودستور سنة ١٩٧٣ ودستور الكويت لسنة ١٩٦٢. إذ تنص المادة ٣٢ (ب) من دستور سنة ١٩٧٣ على أن السلطة التشريعية يتولاها الأمير والمجلس الوطني. بينما تنص المادة ٥١ من دستور الكويت على أن "السلطة التشريعية يتولاها الأمير ومجلس الأمة وفقاً للدستور". ويعتبر هذا النص في دستور قطر، نصاً متطوراً، إذ أنه يؤكد على استقلال السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية. إلا أن كلا من المادة ٦٧ (٢) من دستور قطر والمادة ٧٠ من دستور البحرين تنص على أنه لا يصدر قانون إلا إذا قرره مجلس الشورى القطري أو المجلس الوطني البحريني، وصنق عليه رئيس الدولة (الأمير أو الملك). كما تتضمن كل من المادة ٤٢ من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣ والمادة ٧٩ من دستور الكويت، نصاً مشابهاً لكل من المادة ٦٧ (٢) من دستور قطر والمادة ٧٠ من دستور البحرين.

أما المادة ٦٢ من دستور قطر والمادة ٣٣ (ج) من دستور البحرين فيبدو أنهما تتشابهان في إسباغهما الحكم المطلق والمباشر على رئيس الدولة باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية وذلك بالرغم من تبني كل من الدستورين نظام الحكم الملكي الدستوري. إذ بينما تنص المادة ٦٢ من دستور قطر على أن "السلطة التنفيذية يتولاها الأمير، ويعاونه مجلس الوزراء..."، تنص المادة ٣٣ (ج) المقتبلة لها في دستور البحرين على أن الملك يمارس "سلطته مباشرة وبواسطة وزرائه وأبيه يسأل الوزراء متضمنين عن السياسة العامة للحكومة". ويتبين من هذا النص الدستوري، أنه يعطي الملك الحق بأن يمارس حكماً مطلقاً بدون الاستعانة بمجلس وزرائه. وبمقارنة هذه المادة بالمادة ٣٣ (أ) من دستور سنة ١٩٧٣، نجد أن الفقرة (أ) من هذه المادة تنص على أن الملك يمارس سلطته بواسطة وزرائه. فحسب، وليس مباشرة. إن كثرة الأحكام الخاصة بالأوامر الملكية التي يتضمنها دستور

البحرين سواء في المادة ٣٣ لو في غيرها من المولد، تؤكد دور الملك في ممارسة الحكم المباشر الذي لا يتفق مع نظام حكم المملكة الدستورية الذي يجب ان يتحلى به هذا الدستور وذلك على اساس المبادئ الدستورية للديمقراطيات العريقة التي يجسدها ميثاق العمل الوطني. إن كثرة الاوامر الملكية التي يزر بها دستور سنة ٢٠٠٢ هي لكثير ارتباطاً بنظام الحكم الملكي المباشر منها بنظام حكم المملكة الدستورية غير المباشر، أي عن طريق مجلس الوزراء. ولهذا فانه في الحالة الأخيرة، يمارس رئيس الدولة سلطته عن طريق اصدار المراسيم التي يوقعها ايضا رئيس الوزراء بعد توقيع رئيس الدولة عليها، وذلك على اعتبار أن المراسيم الاميرية او الملكية هي الاذونات التشريعية الصحيحة المطلوبة في الدرجة الثانية بعد القوانين. وعليه، فانه نظراً لان الفقرة (أ) من المادة ٣٣ من دستور سنة ١٩٧٣ تنص على ان الامير "يتولى سلطته بوسطة وزرائه"، اذالك، فانه يكثر ذكر المراسيم الاميرية في هذا الدستور، بينما يتحدد صدور الاوامر الاميرية في هذا الدستور في حالتين لو ثلاث حالات هي تعيين رئيس الوزراء وتعيين نائب الامير في حالة غيابه عن البلاد. كما ان الامير يعين ولي العهد بأمر اميري. وكذلك، فان منح لوسمة الشرف تكون عادة بأوامر اميرية وفقاً للقانون.

وفيما يتعلق بالمسؤولية التضامنية والفردية للوزراء امام الامير. فقد نصت عليها مادة منفصلة في دستور قطر وهي المادة ١٢٣. وتقبل هذه المادة، المادة ٣٣(ج) من دستور البحرين السالف بيئتها.

٩ - وفيما يتعلق باستقلالية القضاء، فان المادة ٦٣ من دستور قطر تنص على ان "السلطة القضائية تتولاها المحاكم على الوجه المبين في هذا الدستور، وتصدر الاحكام باسم الامير. أما المادة ٣٢(ب) من دستور البحرين، فتتص على ان "الاحكام القضائية" تصدر باسم الملك.

وتنص كل من المادة ١٠٥(د) من دستور البحرين والمادة ١٣٧ من دستور قطر على أن ينشأ بقانون مجلس اعلى للقضاء يشرف على حسن سير العمل في المحاكم والاجهزة المعاونة لها. إلا أن المادة ٣٣(ح) من دستور البحرين، تنص على ان "يرأس الملك المجلس الاعلى للقضاء، ويعين القضاء بأوامر ملكية، بناء على اقتراح من المجلس". وتعتبر الفقرة (ح) من المادة ٣٣ من دستور البحرين نصاً فريداً لا وجود له في دستور قطر. كما لا يوجد مثل هذا النص في دستور البحرين

لسنة ١٩٧٣ أو في دستور الكويت لسنة ١٩٦٢، فضلاً عن عدم وجوده في أي من الدساتير العربية الأخرى. إن نصاً كهذا يتعارض مع فقه القانون الدستوري، كما يتعارض مع حكم المادة ٣٢ من الدستور التي تؤكد على استقلالية السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية. إن الملك ذاته مصونة لا تمس بموجب المادة ٣٣ (١) من الدستور، وهو يرأس السلطة التنفيذية. لذلك فإن رئاسة الملك للمجلس الأعلى للقضاء، الذي هو رمز لاستقلالية القضاء عن السلطة التنفيذية، يؤدي إلى تدخل السلطة التنفيذية في اختصاصات السلطة القضائية في شأن تعيين القضاء باستقلال تام عن السلطة التنفيذية، والإشراف الكامل على حسن سير العدالة.

١٠ - تتضمن كل من المادة ٤٣ من دستور البحرين والمادة ٧٥ من دستور قطر حق رئيس الدولة في أن يستقّي الشعب أو المواطنين في القضايا الهامة التي تتصل بمصالح البلاد. وتكون نتيجة الاستفتاء بالموافقة ملزمة ونافذة من تاريخ إعلانها. إلا أن المادة ٤٣ من دستور البحرين تعطي الملك الحق في طلب الاستفتاء الشعبي بشأن القوانين بالإضافة إلى القضايا الهامة. وهذا النص يعتبر أوسع مدى من نص المادة ٧٥ من الدستور القطري وذلك لأن نص المادة ٤٣ من دستور البحرين تعطي الحق للملك في أن يستقّي الشعب في القوانين والقضايا الهامة التي تتصل بمصالح الشعب. إن المذكرة التفسيرية للمادة ٤٣ من دستور البحرين، تعتبر تبني الدستور لمبدأ الاستفتاء الشعبي مظهراً من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة. ولكنها لا توضح دور مجلس النواب أو المجلس الوطني في أمر هذا الاستفتاء الشعبي على القوانين، وهل يعتبر الإصراف إلى أخذ موافقة الشعب، عن طريق الاستفتاء على القوانين، تجاوزاً لاختصاص السلطة التشريعية، وبالتالي سحب مثل هذا الاختصاص منها في شأن بعض القوانين التي يرى الملك، لأغراض سياسية تتصل بمصالح البلاد، عدم عرضها على السلطة التشريعية. كما أن المذكرة التفسيرية لا توضح إن كانت هذه القوانين التي ستعرض للاستفتاء الشعبي هي قوانين قائمة يراد تعديلها أو إلغاؤها عن غير طريق السلطة التشريعية، أم أن هذه القوانين هي مشاريع قوانين تريد الحكومة إقرارها كقوانين عن غير الطريق الدستوري الذي تنص عليه المادة ٨١ من الدستور بشأن مشاريع القوانين التي يعرضها رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب ثم على مجلس الشورى للنظر فيها لغرض إقرارها أو تعديلها أو رفضها وفقاً للأجراءات الدستورية التي تنص عليها المواد ٨١-٨٦ من الدستور.

وفي رأينا، أنه في كلتا الحالتين، يعتبر هذا الاجراء الذي تقرره المادة ٤٣ من الدستور مرفوضاً لأنه يشكل تجاوزاً لاختصاصات السلطة التشريعية المتمثلة أساساً في مجلس النواب المنتخب.

إن ما تزعمه المذكرة التفسيرية من "تطعيم النظام النيابي الواسع الانتشار بمبدأ استفتاء الشعب"، يقصد منه في حقيقة الامر، تجاوز اختصاصات المجلس التشريعي تحت غطاء الاستفتاء الشعبي الذي تتضمنه المادة ٤٣ التي بدورها لا تشكل في نظرنا مظهراً من مظاهر الديمقراطية المباشرة، كما تزعم المذكرة التفسيرية.

إن المبدأ الذي تتضمنه هذه المادة هو اقرب الى نظام الحكم المطلق المباشر. إن نظام الحكم الدستوري في الدول الديمقراطية العريقة يقر نظام الاستفتاء الشعبي فيما يتعلق فقط بمشاريع القوانين المعروضة على السلطة التشريعية وذلك حينما تقرر هذه السلطة، بالاتفاق مع السلطة التنفيذية، بأن بعض مشاريع القوانين او القضايا الهامة، تحتاج - بالاضافة الى موافقة ممثلي الشعب في السلطة التشريعية عليها - الى عرضها على الشعب لاختار رأيه في شأنها وذلك قبل اصدارها من قبل السلطة التشريعية كقوانين او كقرارات نهائية وملزمة تحتاج الى تصديق رئيس الدولة عليها. وهذه هي حالات تشريعية خاصة تقرها عادة السلطة التشريعية نفسها بالاتفاق مع الحكومة المنتخبة من الشعب. وتتمثل هذه الحالات التشريعية الخاصة التي يمكن ان تعرض فيها بعض مشروعات القوانين والقضايا الهامة على الشعب لاختار رأيه فيها، قبل اقرارها واصدارها، في الحالات الخاصة التي تتطلب من الدولة المعنية الانضمام الى وحدة او اتحاد فدرالي مع دولة او دول اخرى على سبيل المثال. وأقرب مثال على ذلك حالة الانضمام الى الاتحاد الاوربي او حالة اقرار دستور الاتحاد الاوربي او حالة اقرار المطلوب من الحكومة البريطانية تخذاه مستقبلاً بشأن الانضمام الى الوحدة للنقبة الاوربية (اليورو) ولتخلي عن العملة البريطانية التاريخية المتمثلة في الجنيه الاسترليني الذي يمثل بالنسبة لبريطانيا أمراً يرتبط بالميلادة.

هذه هي أمثلة للقوانين والقضايا الهامة التي قد تحتاج الى اخذ موافقة الشعب عليها في استفتاء شعبي وذلك ببساطة من السلطة التشريعية نفسها وليس بمعزل عنها، كما يفهم من احكام المادة ٤٣ من دستور البحرين والمادة ٧٥ من دستور قطر.

وعليه، فإن حكم كل من المادة ٤٣ من دستور البحرين والمادة ٧٥ من دستور قطر، يشكل تجاوزاً لاختصاصات المجلس التشريعي المنتخب الذي أوكل إليه الاختصاص بأعداد التشريعات وإصدارها ونشرها، بعد تصديق رئيس الدولة عليها.

لذلك، فإنه لا توجد ضرورة أو مبرر تشريعي لإعادة أخذ رأي الشعب عن طريق الاستفتاء العلم بشأن قانون قرره المجلس التشريعي الذي هو الممثل الحقيقي لسلطة الشعب الذي انتخبه لهذا الغرض. ذلك لأنه لا يجوز الاحتكام إلى الشعب، عن طريق الاستفتاء العلم، لإقرار القوانين أو للقضايا الهامة التي قررها المجلس التشريعي. وعليه، فإن نص كل من المادة ٤٣ من دستور البحرين والمادة ٧٥ من دستور قطر يشكل خروجاً على الاعراف الدستورية المتبعة، كما أنه ليس من المقبول أن تقرر مشاريع القوانين التي تحتاج إلى مراجعة ومنقشة تفصيلية، عن طريق الاستفتاء الشعبي الذي لا يتطلب سوى التصويت على مشروع القانون جملةً، بلفظة "نعم" أو "لا". ومن الجدير بالذكر أنه لا يمكن أن تقرر مشاريع القوانين بهذا الأسلوب المبسط جداً. إن حكم كل من المادة ٤٣ من دستور البحرين والمادة ٧٥ من دستور قطر، يشكل تجاوزاً لاختصاصات المجلس التشريعي الذي له وحده الحق في إقرار مشروع مقدم من الحكومة أو رفض إقرار هذا المشروع.

ومن للملاحظ أن دستور قطر، وإن أخذ بمبدأ الاستفتاء الشعبي كمستور البحرين، إلا أن المادة ٧٥ من الدستور الأول، تقصر الاستفتاء على القضايا الهامة، بينما تشمل المادة ٤٣ من الدستور الأخير كلا من القوانين والقضايا الهامة. ولكن قد يشمل تعبير "القضايا الهامة" بالنسبة للمادة ٧٥ من دستور قطر، إقرار مشاريع القوانين أيضاً ضمن هذا التعبير، مع عدم وجود ما يؤكد ذلك. ولكن لئلا كان الوضع بالنسبة لمحتوى هاتين المادتين من الدساتير، فإن أمر الاستفتاء الشعبي في شأن إقرار أو رفض قوانين قررها ممثلو الشعب في المجلس التشريعي هو أمر مرغوض لأنه يتجاهل اختصاصات السلطة التشريعية التي أقرت هذه القوانين والتي لها اختصاص مراجعتها وتعديلها بنفس الطريقة الدستورية التي أقرت بها تلك القوانين. أما أمر الاستفتاء الشعبي في القضايا الهامة، فهو أيضاً من الأمور التي لا يجب أن تستقل السلطة التنفيذية به دون أخذ موافقة السلطة التشريعية بشأنه، لأنه لا يمكن أن يتصور أن تعرض الحكومة قضايا هامة على الشعب مباشرة لأخذ رأيه فيها بلفظة "نعم" أو "لا" دون أن تعرض هذه القضايا الهامة على السلطة التشريعية لمناقشتها واتخاذ القرارات التشريعية اللازمة بشأنها.

ولا يتضمن كل من دستور سنة ١٩٧٣ ودستور الكويت لسنة ١٩٦٢ نصاً بشأن الاستفتاء على القوانين والقضايا الهامة لحكم ضرورة مثل هذا النص في دستور يعترف بوجود سلطة تشريعية منتخبة من الشعب مباشرة ومفوضة بالقيام بإصدار القوانين وفقاً للإجراءات التشريعية التي ينص عليها الدستور.

١١ - تنص المادة ٧٦ من دستور قطر على أن "يؤلى مجلس الشورى سلطة التشريع ويقر الموازنة العامة، كما يمارس الرقابة على السلطة التنفيذية، وذلك على الوجه المبين في هذا الدستور". إن هذا النص الدستوري القطري هو أفضل من نص الفقرة (ب) من المادة ٣٢ من دستور البحرين التي تنص على أن "السلطة التشريعية يتولاها الملك والمجلس الوطني وفقاً للدستور". ذلك أن حق الملك من الناحية الدستورية مكفول في التصديق على القانون الذي تصدره السلطة التشريعية وذلك وفقاً للمادة ٧٠ من هذا الدستور التي تنص على أنه "لا يصدر قانون إلا إذا قرره كل من مجلسي الشورى والنواب أو المجلس الوطني بحسب الأحوال، وصنق عليه الملك". وهذا النص هو وحده كافٍ لبيان سلطة الملك النهائية في قرار مشروع القانون الصادر من السلطة التشريعية التي يتولاها مجلسا الشورى والنواب حسب أحكام الدستور. لذلك، فإن نص الفقرة (ب) من المادة ٣٢ على أن "السلطة التشريعية يتولاها الملك والمجلس الوطني"، لا يضمن استقلال السلطة التشريعية لوحدها بالتشريع بنفس المضمون الذي تتضمنه المادة ٧٦ من دستور قطر. كما أن هذا النص لا يتمشى مع نظام الحكم في المملكة الدستورية الذي يؤكد على استقلال السلطة التشريعية لتتلم عن السلطة التنفيذية. وتؤكد المادة ٦١ من دستور قطر كذلك على استقلال السلطة التشريعية عن الأمير والسلطة التنفيذية عموماً وذلك بنصها على أن "السلطة التشريعية يتولاها مجلس الشورى، على الوجه المبين في هذا الدستور". وتقابل المادة ٦١ من دستور قطر، المادة ٣٢ (ب) من دستور البحرين. ولكنها تتميز على هذه المادة الأخيرة بتأكيدا على أن "السلطة التشريعية يتولاها مجلس الشورى"، دون النص على دور الأمير فيها. بينما تنص المادة ٦٢ من دستور قطر على أن "السلطة التنفيذية يتولاها الأمير" مستعينا في ذلك بمجلس الوزراء. كما تبين المادة ٦٣ من هذا الدستور دور الأمير بالتمشية للسلطة القضائية الذي تقتصره على صدور الأحكام القضائية باسم الأمير وذلك بالنص على أن "السلطة القضائية تتولاها المحاكم على الوجه المبين في هذا الدستور، وتصدر الأحكام باسم الأمير".

وبالمقارنة بين دستوري قطر والبحرين في مجال دور رئيس الدولة فيما يتعلق بالسلطة التشريعية، نجد ان المادة ٦٧(٢) من دستور قطر تقصر، بنص خاص، دور الامير على المصالحة على القوانين واصدارها، وذلك بالنص على انه "لا يصدر قانون ما لم يصادق عليه الامير".

وهذا النص في دستور قطر يقابل نص المادة ٧٠ من دستور البحرين للسلف بيانه الذي يشترط لصدر القانون، ان يصادق عليه الملك. ولكن الفقرة (ب) من المادة ٣٢ من دستور البحرين لا تقصر سلطة الملك على التصديق على القانون فحسب، بل تعطيه سلطة المشاركة في السلطة التشريعية مع المجلس الوطني، وذلك خلافاً للمادة ٦١ من دستور قطر التي تنص على "ان يتولى مجلس الشورى السلطة التشريعية" وذلك دون ذكر لمشاركة الامير فيها. ولكن تجدر الاشارة الى ان نص المادة ٣٢(ب) من دستور البحرين هو مشابه لنص نفس المادة من دستور سنة ١٩٧٣ ولنص المادة ٥١ من دستور الكويت.

١٢ - تنص المادة ٨٤ من دستور قطر على ان تكون مدة دور انعقاد مجلس الشورى ثمانية اشهر في السنة على الاقل، بينما تنص المادة ٧٢ من دستور البحرين على ان دور الانعقاد السنوي لكل من مجلسي الشورى والنواب لا يقل عن سبعة اشهر. ولا نرى الحكمة من اقلص دور الانعقاد السنوي لمجلس الشورى والنواب الى سبعة اشهر، مع اعطاء اعضاء المجلسين خمسة اشهر من العطل السنوية، بدون عمل يذكر. وإذا لخنا بعين الاعتبار مبلغ المكافأة والراتب الشهري العالي الذي يتسلمه كل عضو من اعضاء المجلسين، يتبين لنا مقدار ملايين الدنانير التي تصرفها الدولة من الميزانية العامة هدرًا على ٨٠ عضواً من اعضاء هذين المجلسين. والسؤال هنا هو لماذا تحتاج البحرين الصغيرة في مساحتها وعدد سكانها الى ٨٠ عضواً من اعضاء السلطة التشريعية في حين ان الكويت التي تزيد على البحرين في مساحتها وسكانها، تكتفي منذ ٤٣ سنة مضت، بعدد من النواب في مجلس الامة لا يزيد على ٥٠ عضواً. وعليه، يجب للتفكير جدياً في جدوى مجلس لشورى بتركيبته السياسية الحالية وللنظر في أمر اقلص عدد اعضاء هذا المجلس المعين الى النصف على الاقل. وقد قرأنا في الصحافة كثيراً عن انتقادات لاذعة وجهت لبعض اعضاء هذا المجلس على اساس عدم تمتعهم بمعايير المؤهلات العلمية والخبرة والتخصص التي ينص عليها فصل "استشرافات المستقبل" من ميثاق العمل الوطني. وعليه، يبدو للمراقبين من رجالات الصحافة، بان تعيينات اعضاء مجلس الشورى - الذين ينتمي



غالبيتهم الى رجال الاعمال الميسورين - تقوم على اساس معايير سياسية بحتة، لا علاقة لها بالمؤهلات العلمية والخبرة التي ينص عليها الميثاق.

وبالمقارنة مع المادة ٤٧ من دستور سنة ١٩٧٣ للعدي، نجد ان هذه المادة تنص على ان "المجلس الوطني دور انعقاد سنوي لا يقل عن ثمانية اشهر...".

وهذه المادة مشابهة للمادة ٨٤ من دستور قطر المشار اليها اعلاه. كما تحدد المادة ٨٥ من دستور الكويت، بنفس الطريقة، دور الانعقاد السنوي لمجلس الامة بثمانية اشهر. وبالنسبة للمادة ٧٢ من دستور البحرين، نرى ان دور الانعقاد السنوي لمجلس النواب يجب ان لا يقل عن ثمانية اشهر في السنة، ليفصح المجال للمجلس بان يقر مشروعات القوانين المعطلة لديه من دور انعقاد سابق. ويسري نفس الحكم على مجلس الشورى.

١٣ - تنص المادة ٩٠ من دستور قطر على ان للامير ان يؤجل بمرسوم اجتماع مجلس الشورى لمدة لا تتجاوز شهراً. ويتفق حكم هذه المادة مع حكم المادة ٦٤ من دستور سنة ١٩٧٣. ولكن المادة ٩٠ من دستور البحرين تعطي للملك الحق بان يؤجل، بأمر ملكي، اجتماع المجلس الوطني مدة لا تتجاوز شهرين. ولا يبين من المذكرة التفسيرية للدستور، للحكمة من مد مدة التأجيل الى شهرين، خلافاً للمادة ٦٤ من دستور سنة ١٩٧٣ التي تحدد للتأجيل بشهر واحد. كما تشترط هذه المادة ان يكون للتأجيل بمرسوم الذي هو الاداة التشريعية المطلوبة. بينما تنص المادة ٩٠ من دستور البحرين على ان يكون للتأجيل لاجتماع المجلس الوطني بأمر ملكي. وهو امر كان يجب تجنبه سواء بالنسبة لدعوة هذا المجلس للانعقاد او بالنسبة لتأجيل انعقاده طبقاً لنص المادة ٩٠ المشار اليها. وعموماً، يمكن اعتبار تأجيل انعقاد المجلس التشريعي لاية مدة تتخلأ في شئون السلطة التشريعية وتأخيرها عن الاستمرار في مواصلة اعمالها التشريعية. ولا نعتقد انه يوجد أي حكم دستوري في دستائر الدول الديمقراطية العربية، يعطي رئيس الدولة الحق في تأجيل اعمال السلطة التشريعية او للتدخل في دور انعقادها سواء في الظروف العادية او غير العادية.

١٤ - تنص المادة ١٠٤ من دستور قطر على ان للامير ان يحل مجلس الشورى بمرسوم تبين فيه اسباب الحل. "وإذا حلّ المجلس، وجب لجراء انتخابات للمجلس الجديد في موعد لا يتجاوز ستة اشهر من تاريخ الحل. والى ان يُجرى انتخاب المجلس الجديد، يتولى الامير بمعاونة مجلس الوزراء، سلطة لتشريع".

لما بالنسبة لـ دستور البحرين، فاقه وفقاً للمادة ٤٢ (ج) والمادة ٦٤ (أ)، إذا حلّ الملك مجلس النواب، بمرسوم مبين فيه سبب الحل، وجب إجراء الانتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يجاوز أربعة أشهر على الأكثر من تاريخ الحل. فإن لم تجر الانتخابات خلال تلك المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فوراً كإن الحل لم يكن، ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد. ولكن المادة ٦٥ من دستور سنة ١٩٧٣ المقبلة لهذه المدة تحدد فترة إجراء الانتخابات من تاريخ حل المجلس بشهرين فقط. ولم تذكر المذكرة التفسيرية لدستور البحرين لسنة ٢٠٠٢، سبباً وجيهاً لزيادة هذه المدة إلى أربعة أشهر وفقاً لنص المادة ٦٤ (أ) من الدستور. ولا يوجد مثل هذا التفصيل الذي تتضمنه هذه المادة، في المادة ١٠٤ من دستور قطر.

ولكن يبدو من تجربة حل المجلس الوطني السابق في البحرين بتاريخ ٢٦ أغسطس ١٩٧٥، بأنه بكت مستحيلاً على المجلس الوطني المنحل بأن يجتمع فوراً ويستمر في أعماله كإن الحل لم يكن، ما دامت الحكومة مستمرة في معارضتها لإجراء الانتخابات لمجلس جديد خلال مدة الشهرين من تاريخ الحل التي حددتها المادة ٦٥ من دستور سنة ١٩٧٣.

لما للفقرة (ب) من المادة ٦٤ من دستور البحرين، فإنها تعطّل سريان الفقرة (أ) من هذه المادة، بناء على رغبة الملك الذي له، وفقاً لنص الفقرة (ب)، أن يؤجل إجراء انتخاب المجلس الجديد إذا كانت هناك ظروف قاهرة يرى معها مجلس الوزراء أن إجراء الانتخاب أمر متعذر، ثم تنكّي الفقرة (ج) من المادة ٦٤ لتعيد للمجلس المنحل، وفقاً للفقرة (أ) منها، وتدعوه للاتّقاء إذا رأى الملك ذلك، بناء على طلب مجلس الوزراء. وفي هذه الحالة، يُعتبر هذا المجلس قائماً من تاريخ صدور المرسوم الملكي بإعلانه، وتُعتبر الدورة التي يعقدها في هذه الحالة أول دورة علانية بغض النظر عن تاريخ بدئها. والمبرر الوحيد لاعادة المجلس المنحل ودعوته للاتّقاء وفقاً للفقرة (ج) من هذه المادة هو استمرار الظروف للقاهرة المنصوص عليها في الفقرة (ب) من نفس المادة. ولا تستغنا المذكرة التفسيرية للدستور في تقديم أي تبرير دستوري لتأجيل الملك لانتخاب المجلس الجديد، بعد حله، لمدة غير محددة، وفقاً للفقرة (ب) من المادة ٦٤، ثم إعادة دعوة المجلس لتقديم للاتّقاء وفقاً للفقرة (ج) من هذه المادة.

وعليه، فإن فحوى هذه المادة، بفقراتها الثلاث، هو أن الملك أن يحل مجلس النواب، ثم يؤجل لجراء انتخاب المجلس الجديد لاجل غير مسمى، ثم يعيد المجلس المنحل ويدعوه للانتقاد من جديد بدلاً من أن تجرى انتخابات للمجلس الجديد.

إن هذه المادة تضرب مثلاً سيئاً للصياغة الدستورية وللتلاعب بالمبادئ الدستورية الحقة التي يجب أن تصب في مصلحة الشعب، مصدر السلطات جميعاً، وفقاً لنص الفقرة (د) من المادة الأولى من هذا الدستور، بدلاً من أن تُصير لخدمة ما تقتضيه سياسة الحكومة للمتغيرة.

ويُستخلص من هذه المقارنة للنصوص الدستورية السالف بيانها، بأن المادة ١٠٤ من دستور قطر - التي هي عموماً أفضل من المادة ٦٤ من دستور البحرين - تُعتبر، في مجملها، أقرب إلى المبدأ الدستوري التوفيقي الذي يتضمنه حكم المادة ٦٥ من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣. وهذا المبدأ الدستوري التوفيقي يتضمنه أيضاً نص المادة ١٠٧ من دستور الكويت لسنة ١٩٦٢ الذي يتفق تماماً مع نص المادة ٦٥ من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣. ولعل الانتقاد الوحيد الذي يمكن أن يوجه للمادة ١٠٤ من دستور قطر هو نصها على تأجيل انتخابات مجلس الشورى الجديد، بعد حله، لمدة طويلة هي ستة أشهر من تاريخ الحل بدلاً من شهرين بموجب نص المادة ٦٥ من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣ وأربعة أشهر وفقاً لنص المادة ٦٤ من دستور البحرين.

ولكن، يمكن القول عموماً في شأن هذه التأثير الخليجية التوفيقية، وبخاصة المادة ٦٤ من دستور البحرين التي تجلّزت كل معايير حكم المملكة الدستورية، بأن مبدأ حل المجالس التشريعية من قبل رئيس الدولة هو أمر غير مقبول مطلقاً وغير مطبق في أنظمة الحكم الدستوري الديمقراطي السائدة في الدول والممالك الدستورية العريقة. ذلك أن حل المجالس التشريعية لهذه الدول الدستورية قبل نهاية الفصول التشريعية المقررة لها، يملكه رؤساء حكوماتها المنتخبة مباشرة من الشعب والمشكلة من الأحزاب التي حصلت على أصوات أغلبية الشعب الذي انتخبها بالاقتراع السري المباشر. وعليه، فإن رؤساء وملوك هذه الدول والممالك الدستورية ذات الأنظمة الديمقراطية العريقة لا يملكون حل مجالسهم التشريعية المنتخبة كما لا يملكون تأجيل انعقادها لأي سبب من الأسباب.

١٥ - تنص المادة ٥٨ من دستور البحرين على أن الملك "أن يمدّ الفصل التشريعي لمجلس النواب عند الضرورة بأمر ملكي مدة لا تزيد على سنتين". وهذه المادة هي قطعية في ترك أمر مدّ الفصل التشريعي، للملك، الذي يشره بأمر ملكي (لا بمرسوم ملكي) وذلك دون النص على ضرورة الاحتكام لمجلس النواب لتقدير الحاجة إلى ضرورة هذا المدّ للفصل التشريعي الذي يتعارض مع مبادئ قه القانون الدستوري المطبقة في النيمقراطيات العريقة. أما المادة ٨١ من دستور قطر، فتتص على أنه "لا يجوز مدّ الفصل التشريعي إلا للضرورة وبمرسوم، على ألا يتجاوز ذلك المدّ فصلاً تشريعياً واحداً". والفصل التشريعي هو أربع سنوات. وفي هذه الحالة، لا توجد افضلية لحكم هذه المادة من دستور قطر على حكم المادة ٥٨ من دستور البحرين التي تقرر مدّ الفصل التشريعي لسنتين فقط. إلا أن نص المادة ٨١ من دستور قطر يبدأ اسامياً بعدم الجواز، شأنه شأن النص الدستوري الذي يتضمنه كل من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣ ودستور الكويت لسنة ١٩٦٢، الأمر الذي يؤكد على أن الاصل هو عدم جواز مدّ الفصل التشريعي بعد انتهاء مدته، إلا أنه إذا كانت هناك ضرورة لمدّ الفصل التشريعي، فيصبح الأمر استثنائياً وليس أصلياً. كما أن مدّ الفصل التشريعي وفقاً للمادة ٨١ من دستور قطر لا يكون إلا لضرورة وبموجب مرسوم تشريعي، يخضع لمراجعة مجلس الشورى، كما يبدو، ولو أن هذه المادة لا تبين ذلك صراحة.

ولكن الأفضل من نص المادة ٥٨ من دستور البحرين والمادة ٨١ من دستور قطر، هو حكم المادة ٤٥ من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣ الذي يقضي بأنه "لا يجوز مدّ الفصل التشريعي للمجلس الوطني إلا لضرورة في حالة الحرب، ويكون هذا المدد بقانون يقره المجلس الوطني بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم".

وبذلك، تتضح لنا أهمية هذا الحكم الذي يمنع مدّ الفصل التشريعي إلا في حالة استثنائية واحدة هي "ضرورة حالة الحرب". هذا عدا أن هذا الحكم يجعل المدّ التشريعي خاضعاً لحكمية المجلس الوطني الذي عليه أن يتخذ قراراً بهذا المدّ للفصل التشريعي - المقيد بضرورة حالة الحرب - بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، أي أنه يشترط أغلبية خاصة من المجلس الوطني للموافقة على هذا المدّ للفصل التشريعي. وبذلك يكون المجلس الوطني هو سيد الموقف في اتخاذ قرار مدّ الفصل التشريعي الذي لا يكون إلا بقانون يوافق عليه المجلس بأغلبية خاصة.

كما يتميز حكم المادة ٤٥ من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣ على حكم المادة ٨٣ من دستور الكويت وذلك لأن حكم هذه المادة الأخيرة لا يشترط أغلبية خاصة هي ثلثا أعضاء المجلس التشريعي للموافقة على قرار المذلل للفصل التشريعي. إن المادة ٨٣ من دستور الكويت تكفي بأن يصدر قرار مجلس الأمة بشأن مذل الفصل التشريعي بقانون، أي دون اشتراط أغلبية خاصة لصدور هذا القانون، كما هو الوضع بالنسبة للمادة ٤٥ من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣.

وإذا أضفنا إلى نص المادة ٥٨ من دستور البحرين، نص الفقرة (ب) من المادة ٦٤ منه بشأن سلطة الملك في تأجيل انتخاب مجلس وطني جديد (بعد حله بموجب الفقرة (أ) من هذه المادة)، ونص الفقرة (ج) من هذه المادة بشأن إعادة المجلس المنحل ودعوته إلى الانعقاد، نجد مدى التخطيط الذي وقع فيه ووضعه مشروع هذا الدستور ومدى التجاوزات الدستورية التي يتضمنها والقيود التي فرضها على أعمال السلطة التشريعية، ممثلة بمجلس النواب الذي أصبح مجلساً للنواب الحسنة، لا يملك من أمره ومن اختصاصاته الظاهرية شيئاً يذكر. وقد اثبتت تجربة السنتين والنصف من حياة هذا المجلس ما نذهب إليه من عجز تشريعي ورقابي كامل لهذا المجلس الذي أصبح منتقداً من بعض أعضائه أنفسهم الذين ما فتئوا يوجهون اللوم ليس للحكومة فحسب، وإنما لرئيس المجلس أيضاً الذي لا يجتونه، بحصيلته رئيساً منتخباً، عوناً لهم فيما يتخذونه من قرارات لا يحكم فيها أحياناً - كما يقولون - للمجلس طبقاً لأحكام اللائحة الداخلية التي وضعتها الحكومة مسبقاً بالمرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢.

١٦ - تنص المادة ٧٠ من دستور قطر على أنه يجوز للأمير، في الأحوال الاستثنائية التي تتطلب إصدار قوانين، ولم يكن مجلس الشورى منعقدًا، أن يصدر في شأنها مراسيم لها قوة القانون، على أن تعرض هذه المراسيم بقوانين على مجلس الشورى في أول اجتماع له. ويقضي هذا النص أن يقرر المجلس - خلال ٤٠ يوماً من عرضها عليه - بأغلبية ثلثي أعضائه، إما برفض أي من هذه المراسيم بقوانين أو أن يطلب تعديلها خلال أجل محدد. ويزول ما لهذه المراسيم من قوة القانون من تاريخ رفض المجلس لها أو اقتضاء الأجل المحدد للتعديل دون إجرائه.

إن هذه المادة من دستور قطر تقابل المادة ٣٨ من دستور البحرين التي هي نفس المادة التي يتضمنها دستور البحرين لسنة ١٩٧٣. إلا أن المادة ٧٠ من دستور قطر تختلف في مضمونها عن المادة ٣٨ من دستور البحرين فيما يلي:

أ - إنه في الوقت الذي نلتزم فيه المادة ٣٨ من دستور البحرين بأن تعرض المراسيم بقوانين التي يصدرها رئيس الدولة (الملك) على مجلسي الشورى والنواب، خلال مدة شهر من تاريخ صدورهما إذا كان المجلسان قاعين أو خلال شهر من أول اجتماع لكل من المجلسين الجديدين في حالة حل مجلس النواب أو انتهاء الفصل التشريعي، فإن المادة ٧٠ من دستور قطر لا تحدد مدة تازم الحكومة بعرض هذه المراسيم بقوانين خلالها على مجلس الشورى. إلا أن هذه المادة نكتفي بالنص على أن هذه المراسيم بقوانين يجب أن تعرض على مجلس الشورى في "اول اجتماع له". ولكن هذه المادة لا تنطرق الى كل من حالة اصدار هذه المراسيم بقوانين خلال فترة ادوار انعقاد مجلس الشورى وحالة اصدارها في فترة حله، كما هو الحال بالنسبة للمادة ٣٨ من دستور البحرين. إن مثل هذا التفصيل لا وجود له في المادة ٧٠ من دستور قطر، الامر الذي قد يخلق بعض الصعوبات فيما يتعلق بتفسير هذه المادة.

ب - ان المادة ٧٠ من دستور قطر تنص على ان لمجلس الشورى ان يتخذ قراراً في موعد قصاه ٤٠ يوماً من تاريخ عرض المراسيم بقوانين عليه، وبأغلبية ثلثي اعضائه، برفض اي منها او بطلب تعديلها خلال اجل محدود.

إلا أن المادة ٣٨ من دستور البحرين لا تحدد مدة لمجلسي الشورى والنواب في اتخاذ قرارهما النهائي بقبول أو رفض المراسيم بقوانين المعروضة عليهما. كما انها لا تسمح بتعديل هذه المراسيم بقوانين، إذ أن قرار المجلسين بشأنها يجب أن يصدر قطعياً إما بقبولها أو برفضها كلياً، دون إجراء أي تعديل عليها.

ج - إن المادة ٣٨ من دستور البحرين تتميز على المادة ٧٠ من دستور قطر في التفصيل الوارد فيها من ناحية، ومن ناحية أخرى، فاتها عموماً، افضل من المادة ٧٠ من دستور قطر وذلك لانها لا تشترط اغلبية خاصة - هي اغلبية ثلثي اعضاء كل من المجلسين - لاتخاذ قرارهما بقبول أو رفض المراسيم بقوانين المعروضة على المجلسين. إن المادة ٣٨ من دستور البحرين تعطي الحق لمجلسي الشورى والنواب حق اقرار أو رفض هذه المراسيم بقوانين المعروضة عليهما وذلك بالاغلبية المطلقة للاعضاء الحاضرين من كل المجلسين، وفقاً لنص المادة ٨٠ من هذا الدستور.

١٧- لقد تضمن دستور البحرين حكم الفقرة (ب) من المادة ١٢١ الذي استثنى تطبيق حكم المادة ٣٨ من الدستور السالف بيانه، على كل المراسيم بقوانين التي تصدرتها السلطة التنفيذية قبل تاريخ انعقاد اول اجتماع للمجلس الوطني الجديد في

١٤ ديسمبر ٢٠٠٢. ولا يوجد نص مشابه في دستور قطر لحكم هذه الفقرة من المادة ١٢١ من دستور البحرين.

وتجدر الإشارة الى ان المادة ٣٨ من دستور البحرين قد أُسْتُثِي تطبيقها على حزمة المراسيم بقوانين التي اصدرتها السلطة التنفيذية خلال فترة الاحدى عشر شهراً الواقعة بين إصدار ونشر هذا الدستور بتاريخ ١٤ فبراير ٢٠٠٢ واعتقاد أول اجتماع للمجلس الوطني الجديد بتاريخ ١٤ ديسمبر ٢٠٠٢. وقد تضمن نص المادة ١٢١(ب) من الدستور هذا الاستثناء، وذلك بالنص على ان "يُبقَى صحيحاً ونافذاً كل ما صدر من قوانين ومراسيم بقوانين ومراسيم ولوائح ولوامر وقرارات واعلانت معمول بها قبل أول اجتماع يعقده المجلس الوطني، ما لم تعدل أو تلغ وفقاً للنظام المقرر بهذا الدستور".

إن مثل هذا النص الدستوري هو شديد القسوة ولا يوجد له سند في فقه القانون الدستوري المعاصر لأنه يعطل مريان حكم المادة ٣٨ من الدستور على ما يُسمى بحزمة المراسيم بقوانين (المقدرة بـ ٥٤ مرسوماً بقانون) التي اصدرتها السلطة التنفيذية خلال الفترة السالف بيانها.

وعليه، فإن حكم المادة ١٢١(ب) من هذا الدستور، اسبغ الشرعية القانونية على هذه الحزمة من المراسيم بقوانين. كما اسبغ الشرعية الدستورية أيضاً على كل المراسيم بقوانين التي اصدرتها السلطة التنفيذية خلال فترة السبعة والعشرين سنة الممتدة بين تاريخ صدور الامر الاميري رقم (٤) لسنة ١٩٧٥ - الذي عطّل اعمال المجلس الوطني - وتاريخ إصدار ونشر الدستور الجديد في ١٤ فبراير ٢٠٠٢. وقد صدر بعد هذا التاريخ، الامر الملكي رقم (٢) لسنة ٢٠٠٢ الذي ألغى رسمياً الامر الاميري رقم (٤) لسنة ١٩٧٥، ولكن دون ان يتضمن تخويلاً لمجلس الوزراء بالصدر مراسيم بقوانين خلال فترة غياب السلطة التشريعية وذلك خلافاً للامر الاميري الملغى الذي تضمن تخويلاً لمجلس الوزراء بذلك.

وباعتبار ان المادة ١٢١(ب) المذكورة هي مادة معيبة ومعارض عليها دستورياً، فإنه يمكن القول أنه كان يجب ان تعرض كل المراسيم بقوانين التي اصدرتها السلطة التنفيذية خلال فترة غياب السلطة التشريعية السالف بيانها، على المجلس الوطني الجديد بعد تاريخ انعقاد أول اجتماع له وذلك لاقرارها أو رفضها وفقاً لحكم المادة ٣٨ من الدستور. وعليه، يُعتبر حكم المادة ١٢١(ب) من الدستور الذي يستثني حكم

المادة ٣٨ من تطبيقه على هذه المراسيم بقوانين، حكماً يتعارض مع فقه لقانون الدستوري.

وعلى هذا الاساس، فانه كان يجب ان تنبئ الصياغة الصحيحة للمادة ١٢١(ب) من دستور البحرين، حكم نص المادة ١٠٥(ب) من دستور سنة ١٩٧٣ الذي يجب ان يتضمن التعديل التالي:

"كل ما قرره القانون والمراسيم واللوائح والالامر والقرارات المعمول بها عند العمل بنسور سنة ١٩٧٣ يظل سارياً ما لم يعدل او يلغ وفقاً للنظام المقرر بهذا الدستور، وبشرط ألا يتعارض مع نص من نصوصه".

إن وجود نص المادة ١٠٥(ب) من دستور سنة ١٩٧٣ كان له ما يبرره دستورياً. ذلك لان هذا الدستور كان اول دستور في تاريخ البلاد. وكان على هذا الدستور ان يعترف بكل ما صدر من قوانين واعلالت ولولمر وقرارات في السابق من قبل حاكم البحرين ومستشاره تشارلز بلجريف خلال الفترة التي سبقت صدور هذا الدستور القدي بتاريخ ٦ ديسمبر ١٩٧٣. ولكن بعد تعطيل عمل المجلس الوطني القديم بتاريخ ٢٦ اغسطس ١٩٧٥ بصور الامر الاميري رقم (٤) لسنة ١٩٧٥ الذي خول الحكومة سلطة اصدار القوانين لثناء فترة تعطيل الحياة البرلمانية نتيجة لتعطيل عمل المجلس الوطني، باشرت الحكومة باصدار القوانين في شكل مراسيم بقوانين منذ ذلك التاريخ وحتى تاريخ انعقاد اول اجتماع للمجلس الوطني الجديد المنشأ وفقاً لدستور البحرين.

وعليه، يجدر التساؤل: ما هو حكم هذه المراسيم بقوانين، وهل يجوز استثنائها من حكم المادة ٣٨ من الدستور وفقاً لما يجري عليه حكم المادة ١٢١(ب) من الدستور؟ والجواب هو بالنفي حتماً. ذلك لانه منذ صدور الامر الاميري رقم (٤) لسنة ١٩٧٥ الذي عطل عمل المجلس الوطني وخول مجلس الوزراء القيام بدور المجلس الوطني بشأن قرار القوانين واصدارها، فقد مارس مجلس الوزراء، كسلطة تنفيذية، دوره التشريعي وذلك باصدار التشريعات بمراسيم اميرية، الامر الذي يؤكد التزام الحكومة بحكم المادة ٣٨ من الدستور بالرغم من ان الحكومة لم تلتزم بحكم المادة ٦٥ من الدستور بشأن اجراء انتخابات لمجلس جديد خلال شهرين من تاريخ حل المجلس القديم. إلا ان فترة اصدار التشريعات بمراسيم اميرية، استمرت لمدة ٢٧ سنة وذلك الى حين اصدار ونشر الدستور الجديد في ١٤ فبراير ٢٠٠٢. وقد استمر اصدار



هذه المراسيم بقوانين بعد ذلك حتى تاريخ انعقاد أول اجتماع للمجلس الوطني في ١٤ ديسمبر ٢٠٠٢. إن المفهوم العلم لاصدار القوانين يمراسيم لميرية خلال تلك الفترة هو خضوعها لحكم المادة ٣٨ من الدستور بعد انعقاد أول اجتماع للمجلس الوطني الجديد. ولو كان الامر خلاف ذلك لبادرت السلطة التنفيذية منذ بداية تعطيل عمل المجلس الوطني في ٢٦ اغسطس ١٩٧٥، في اصدار التشريعات تحت مسمى "قوانين"، وليس تحت مسمى "مراسيم بقوانين". اما المادة ١٢١ (ب) فهي نخيلة على دستور سنة ٢٠٠٢ ولا يوجد سند دستوري لها. وبذلك يصبح حكم المادة ١٢١ (ب) من الدستور لغواً ولا اساس له في فقه القانون الدستوري، نظراً لانه بالرغم من اصدار ونشر الدستور الجديد لسنة ٢٠٠٢ والعمل بموجب احكامه، ابتداء من تاريخ نشره في ١٤ فبراير ٢٠٠٢ وفقاً لنص المادة ١٢٥ منه، إلا أن السلطة التشريعية، ممثلة في المجلس الوطني، لم يكن لها وجود آنذاك نظراً لأن السلطة التنفيذية لم تهيء المجال لانتخاب اعضاء السلطة التشريعية الممثلة في مجلس النواب، ولم تعين اعضاء مجلس الشورى في موعد كان يجب ان يسبق اصدار ونشر الدستور الجديد. ولو اتخذت السلطة التنفيذية هذا الاجراء الدستوري السليم، لأمكن تفعيل وافتاد حكم المادة ٧٠ من الدستور الجديد الذي يُعطي سلطة اصدار القوانين للمجلس الوطني المكون من مجلسي الشورى والنواب. ولما كانت هناك بالضرورة حاجة لاصدار السلطة التنفيذية حزمة المراسيم بقوانين بحجة غياب السلطة التشريعية التي لم يكن يوجد مبرر دستوري لغيابها في ظل دستور اعتبر معمولاً به وساري المفعول ابتداء من تاريخ اصداره ونشره في ١٤ فبراير ٢٠٠٢. وعلى هذا الاساس، فقد لوقف العمل بحكم المادة ٧٠ من الدستور وظلت السلطة التنفيذية خلال فترة الاحدى عشر شهراً من تاريخ نشر الدستور الى حين انعقاد أول اجتماع للمجلس الوطني بتاريخ ١٤ ديسمبر ٢٠٠٢، تصدر حزمة من المراسيم بقوانين، كان الغرض منها رسم اطار للعمل المستقبلي للسلطة التشريعية، وذلك بالرغم من حكم المادة ٧٠ من الدستور الذي أصبح ساري العمل به وولجب التطبيق منذ تاريخ اصدار ونشر الدستور في ١٤ فبراير ٢٠٠٢. وتنص المادة ٧٠ من الدستور على ان "لا يصدر قانون إلا اذا اقره كل من مجلسي الشورى والنواب او المجلس الوطني، بحسب الاحوال، وصديق عليه الملك". واذا كان من الممكن القول ان هذه المادة يرتبط تطبيقها واقعياً بوجود سلطة تشريعية وفقاً للفصل الثالث من الباب الرابع من الدستور، ولم تكن هذه السلطة موجودة خلال الفترة الواقعة بين تاريخ نشر هذا

للدستور وتاريخ انعقاد أول اجتماع المجلس الوطني. فانه لا يوجد مبرر دستوري لامباغ للشرعية الدستورية - وفقاً للمادة ١٢١(ب) من الدستور - على حزمة المراسيم بقوانين التي صدرت خلال تلك الفترة من الفراغ التشريعي والتي استنتجت تطبيق حكم المادة ٣٨ من الدستور على تلك الحزمة من المراسيم بقوانين الصادرة خلال تلك الفترة والفترة التي سبقت إصدار ونشر الدستور الجديد والتي ابتدأت منذ ٢٦ اغسطس ١٩٧٥، كما اسلفنا. لذلك قلنا سابقاً إن الفقرة (ب) من المادة ١٢١ من الدستور كان يجب ان تنبئ صياغة الفقرة (ب) من المادة ١٠٥ من دستور سنة ١٩٧٣، ليتم بذلك تفعيل المادة ٣٨ من الدستور الجديد بطريقة تسمح بعرض كل المراسيم بقوانين الصادرة بعد حل المجلس الوطني لتقديم بتاريخ ٢٦ اغسطس ١٩٧٥، بالإضافة الى حزمة المراسيم بقوانين الصادرة بعد إصدار ونشر الدستور الجديد لسنة ٢٠٠٢، على مجلسي الشورى والنواب بعد انعقاد أول اجتماع للمجلس الوطني بتاريخ ١٤ ديسمبر ٢٠٠٢. ولكن يبدو واضحاً من احكام هذا الدستور، ان السلطة التنفيذية كانت قد عقدت العزم مسبقاً على تبني الحكم الذي تتضمنه المادة ١٢١(ب) والاحكام الأخرى من هذا الدستور التي تهدف الى اضعاف السلطة التشريعية لمجلس النواب بالذات وبرمجة افعاله المستقبلية وفقاً لحزمة المراسيم بقوانين الاستباقية التي اصدرتها خلال فترة الاحدى عشر شهراً التي سبقت انعقاد أول اجتماع له بتاريخ ١٤ ديسمبر ٢٠٠٢.

اما الجملة الاخيرة من المادة ١٢١(ب) من الدستور والتي تسمح بتعديل او إلغاء تلك المراسيم بقوانين وفقاً للنظام المقرر بهذا الدستور، فلها لا تقدم ولا تؤخر. ذلك انه باستثناء المادة ٣٨ من الدستور التي تعطي مجلس النواب صلاحية إلغاء تلك المراسيم بقوانين الصادرة عن طريق السلطة التنفيذية، فانه لا توجد طريقة أخرى لتعديلها او إلغائها إلا وفقاً للمادتين ٨١، ٩٢ من الدستور. أما المادة ٨١ التي لها الاولوية على المادة ٩٢، فهي تخص مشروعات القوانين التي يقوم بعرضها رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب "الذي له حق قبول المشروع او تعديله او رفضه". وفي هذه الحالة، لا ينتظر من الحكومة ان تتقدم بتعديلات على المراسيم بقوانين المذكورة التي اصدرتها لثناء الفراغ التشريعي السابق على انعقاد أول اجتماع للمجلس الوطني الجديد في ١٤ ديسمبر ٢٠٠٢. اما إذا رجعنا للمادة ٩٢ من الدستور، فإن نص هذه المادة يسمح لاي عضو من اعضاء المجلسين حق اقتراح القوانين. ولكن يحول دون تطبيق وتفعيل هذه المادة صعوبات دستورية جمة وذلك

لما تتضمنه هذه المادة من العُبات الدستورية التي تقف عقلاً دون نجاح أي اقتراح بقانون بشأن تعديل أو إلغاء أي من حزمة المراسيم بقوانين السالف بينها وذلك عن طريق تقدم أعضاء مجلس النواب باقتراح بقانون وفقاً لنص هذه المادة. والدليل على ذلك هو أن المجلس قد دخل حالياً الدور الثالث من دور الانعقاد ولم يستطع أن يتقدم - طبقاً لما تمنحه المادة ٩٢ من الدستور من اختصاص - بأي اقتراح بقانون سواء بشأن إجراء تعديل على أي من حزمة المراسيم بقوانين الصادرة من السلطة التنفيذية وللمعترض عليها شعبياً، أو بشأن إصدار أي قانون آخر. ذلك لأن هذه المادة تشترط أن يُحوّل الاقتراح بقانون المقدم من عضو المجلس والذي حصل على موافقة المجلس عليه، إلى الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون ولتقديمه إلى مجلس النواب في الدورة نفسها أو في الدورة التي تليها.

إن هذا النص يعني أن الحكومة هي التي تتولى الصياغة القانونية اللازمة لوضع الاقتراح بقانون المقدم من مجلس النواب في شكل مشروع قانون، الأمر الذي لا يستبعد أن تدخل الحكومة على الاقتراح بقانون المحال إليها من المجلس لية تعديلات جوهرية قد تراها ضرورية وفقاً للسياسة الحكومية المقررة. وكبير دليل على ما نذهب إليه هو اللائحة الداخلية لمجلس النواب التي أصدرتها الحكومة ضمن حزمة المراسيم بقوانين السابقة بالرغم من أن نص المادة ٩٤ من الدستور تنص على أن مجلس النواب هو المختص في وضع "لقانون بشأن نظام سير عمله". ولكن - كما أسلفنا - حينما أدخل المجلس تعديلات - وجنتها للحكومة جزرية - على نظام لائحته الداخلية التي حولها إلى الحكومة لوضعها في صيغة مشروع قانون، وفقاً لحكم المادة ٩٢ من الدستور، أدخلت عليها الحكومة تعديلات جوهرية ثم حولتها إلى المجلس لمناقشتها من جديد. وهذه اللائحة الداخلية المعدلة لمجلس النواب لا تزال قيد النظر والمداولة بين المجلس والحكومة وذلك خلال ثلاث دورات من دور انعقاد المجلس. ولم تصدر بعد هذه اللائحة الداخلية المعدلة التي أدخل عليها مجلس النواب بعض التعديلات الجوهرية التي لا ترتضيها الحكومة. وقد صدرت اللائحة الداخلية لمجلس النواب بالمرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢ وذلك قبل انعقاد أول اجتماع للمجلس الوطني بتاريخ ١٤ ديسمبر ٢٠٠٢، كما أسلفنا.

ولتبرير إصدار هذه الحزمة من المراسيم بقوانين بعد فترة إصدار ونشر الدستور الجديد بتاريخ ١٤ فبراير ٢٠٠٢ وقبل انعقاد أول اجتماع للمجلس الوطني بتاريخ ١٤ ديسمبر ٢٠٠٢، تورد المذكرة التفسيرية سلباً لا تبدو مقنعة. ذلك أنها تقول إن

تفاد التعديلات الدستورية" التي تمت، يحتاج الى "صدار بعض القوانين التي لا ينفذ الدستور إلا بصورها، مثل القوانين الخاصة بتنظيم مجلسي الشورى والنواب، وقانون مباشرة الحقوق السياسية وقانون اللاتحة الدخلية لكل من مجلسي الشورى والنواب، وهي قوانين لا يجوز من الناحية الدستورية اصدارها إلا بعد صدور الدستور لاستادها الى ما سيرد فيه من احكام بشأنها".

ولكن، يُرد على ما جاء في المذكرة التفسيرية بشأن هذه المادة، بالقول انه، استثناء من المراسيم بقوانين التي تشير اليها على وجه التحديد، لم تكن توجد ضرورة لاصدار مراسيم بقوانين - قبل انعقاد اول اجتماع للمجلس الوطني بتاريخ ١٤ ديسمبر ٢٠٠٢- بشأن قانون الصحافة والنشر وقانون ديوان المراقبة المالية وقانون السلطة القضائية وقانون المحكمة الدستورية وقانون الاجراءات الجنائية وقانون المناقصات وقانون المحافظات وقانون الاتصالات وغيرها من القوانين الاخرى التي صدرت كلها قبل ١٤ ديسمبر ٢٠٠٢ وأوجبت، نتيجة لذلك، وضعاً قانونياً ومراكز قانونية قائمة، قُيئت بموجبها مسبقاً سلطة مجلس النواب وحرية التشريعية والرقابية معاً. وقد تجنبت المذكرة التفسيرية الاشارة الى هذه القوانين المهمة التي صدرت كلها بمراسيم بقوانين خلال فترة الاحدى عشر شهراً الواقعة بين تاريخ اصدار ونشر الدستور الجديد في ١٤ فبراير ٢٠٠٢ وتاريخ انعقاد اول اجتماع للمجلس الوطني الجديد في ١٤ ديسمبر ٢٠٠٢.

كما يبدو ان المذكرة للتفسيرية تفرق في شأن تطبيق حكم المادة ٣٨ من الدستور - التي استثنتها المادة ١٢١(ب) من الدستور- بين ما تسميه بالقوانين الصادرة بمراسيم لثناء قيام الحياة النيابية" - والتي تخضع بداهة لحكم المادة ٣٨ من الدستور - والقوانين الصادرة بمراسيم "ثناء تعطيل الحياة البرلمانية من الناحية الواقعية لعدم وجود مجلس للشورى ومجلس النواب".

وعليه، ترى المذكرة التفسيرية بان "القوة القانونية لهذه القوانين الاخيرة، لا تزول عند بدء الحياة البرلمانية، بل تعتبر قوانين قائمة ما لم يلغها البرلمان بقوانين اخرى"، أي وفقاً للمادة ٩٢ من الدستور لسالف بينها. وفحوى هذا التفريق بين الحالتين المذكورتين، هو ان المادة ٣٨ من الدستور - التي لمنشت تطبيقها المادة ١٢١(ب) - لا تنطبق على الحالة الاولى وهي حالة قيام الحياة النيابية، إلا أنها لا تنطبق على الحالة الثانية وهي حالة تعطيل الحياة البرلمانية من الناحية الواقعية".

وللرد على ما جاء في المذكرة التفسيرية من تبرير بشأن قانونية او دستورية المادة ١٢١(ب)، نورد الرأي التالي:

أولاً: فيما يتعلق بحزمة المراسيم بقوانين التي أصدرتها السلطة التنفيذية خلال مدة السبع والعشرين سنة التي سبقت إصدار ونشر الدستور الجديد في ١٤ فبراير ٢٠٠٢، فإن هذه المراسيم قد صدرت فعلاً أثناء فترة تعطيل الحياة النيابية وفقاً للأمر الاميري رقم (٤) لسنة ١٩٧٥ الذي أدى الى إيقاف العمل بحكم المادة ٦٥ من الدستور بشأن إجراء انتخابات لمجلس جديد وذلك الى حين إجراء تعديل على احكام قانون الانتخاب او وضع قانون إنتخاب جديد. كما فوض هذا الامر الاميري مجلس الوزراء بسلطة إصدار القوانين. ولم تلتزم الحكومة بحكم هذا الامر الاميري، إذ لم تبادر في وضع قانون انتخاب جديد او معدل، بل استمر سريان حكم الامر الاميري المذكور لمدة ٢٧ سنة وذلك حتى تاريخ إصدار ونشر الدستور الجديد في ١٤ فبراير ٢٠٠٢. وقد صدر بعد ذلك الامر الملكي رقم (٢) لسنة ٢٠٠٢ الذي لغى الامر الاميري رقم (٤) لسنة ١٩٧٥ ولكن دون ان يفوض مجلس الوزراء بسلطة إصدار لقوانين أثناء غياب الحياة البرلمانية او تعطيلها من الناحية الواقعية.

يستنتج من الاجراءات السالف بيئها بان تعطيل الحياة النيابية لمدة ٢٧ سنة، نتيجة لعدم انتخاب مجلس وطني جديد طبقاً لحكم المادة ٦٥ من الدستور، لم يكن قد جرى وفقاً لاحكام الدستور، إذ ان الامر الاميري رقم (٤) لسنة ١٩٧٥ الذي عطل الحياة النيابية لم يكن أداة تشريعية طبقاً لاحكام الدستور التي تبين بوضوح الاجراءات الدستورية التي يمكن اتباعها في شأن حل المجلس الوطني وانتخاب مجلس جديد محله وذلك طبقاً لحكم المادة ٦٥ من الدستور. وقد أورد الدستور في هذه المادة الاحكام الخاصة بحل المجلس الوطني بمرسوم مسبب، على ان تجرى الانتخابات لمجلس جديد خلال شهرين من تاريخ هذا الحل. وقد صدر فعلاً المرسوم رقم (١٤) لسنة ١٩٧٥ بحل المجلس الوطني، ولكن الحكومة لم تلتزم بحكم المادة ٦٥ من الدستور بشأن إجراء انتخابات لمجلس وطني جديد خلال مدة شهرين من تاريخ الحل. كما ان الدستور لم يورد أي حكم آخر يقضي بتعطيل الحياة النيابية بموجب أمر أميري كالامر الاميري رقم (٤) لسنة ١٩٧٥ الذي عطل الحياة النيابية ابتداء من ٢٦ اغسطس ١٩٧٥ والذي يتعارض إصداره مع احكام الدستور، شكلاً وموضوعاً.

وبناء عليه، فله نتيجة لبطلان الامر الاميري المنكور الذي عطل الحياة النيابية، فان كل المراسيم بقوانين التي تصدرتها السلطة التنفيذية خلال تلك الفترة، لم يصدر تخويل تشريعي بصدارها. لذلك، فله كان يجب عرضها على مجلس النواب المنتخب بعد انعقاد اول اجتماع له بتاريخ ١٤ ديسمبر ٢٠٠٢ وذلك تطبيقاً لحكم المادة ٣٨ من الدستور، ليتخذ هذا المجلس لقرارات المناسبة بشأن قرارها جملة او رفضها جملة، مع احتفاظه بحقه الدستوري في رفض بعض تلك المراسيم بقوانين المقيدة للحرية والمخلّة بجوهر الحق او للحرية التي تنص عليها المادة ٣١ من الدستور وغيرها من المواد التي لها علاقة بحكم هذه المادة الاساسية من الدستور.

ثانياً: لما فيما يتعلق بحزمة المراسيم بقوانين التي تصدرتها السلطة التنفيذية في الفترة الواقعة بين تاريخ اصدار ونشر الدستور الجديد في ١٤ فبراير ٢٠٠٢ وقبل تاريخ انعقاد اول اجتماع للمجلس الوطني في ١٤ ديسمبر ٢٠٠٢ والتي شرنا اليها فيما سلف، فانها وان كانت قد صدرت أثناء تعطيل الحياة النيابية من الناحية الواقعية لعدم وجود مجلس للشورى ومجلس النواب، كما نقول المذكرة التفسيرية، إلا أن الغالبية العظمى من هذه المراسيم بقوانين لم يكن يوجد مبرر لصدورها، كما اوضحنا سابقاً. وعليه، كان يجب على السلطة التنفيذية ان تنتظر قيام الحياة النيابية بعد ١٤ ديسمبر ٢٠٠٢ لاصدارها في شكل قوانين من قبل السلطة التشريعية الجديدة ممثلة بمجلسي الشورى والنواب. هذا عدا انه كان الخيار مفتوحاً للسلطة التنفيذية، بان تؤخر تاريخ العمل بالدستور الى حين انعقاد أول اجتماع للمجلس الوطني بتاريخ ١٤ ديسمبر ٢٠٠٢ وذلك ببني حكم مقارب لحكم المادة ١٠٩ من دستور سنة ١٩٧٣ الذي ينص على ان يعمل بالدستور من تاريخ اجتماع المجلس الوطني، على ان لا يتأخر هذا الاجتماع عن اليوم السادس عشر من شهر ديسمبر ١٩٧٣.

ولو تضمن الدستور الجديد مثل هذا النص - بدلاً من نص المادة ١٢٥ منه - الذي جعل تاريخ العمل بالدستور ابتداء من تاريخ اصداره ونشره في ١٤ فبراير ٢٠٠٢ - لكان من الممكن اعتبار اصدار المراسيم بقوانين خلال تلك الفترة إستمراراً لممارسة اصدار المراسيم بقوانين خلال الفترة التي سبقت اصدار دستور سنة ٢٠٠٢. وستكون بذلك خاضعة لحكم المادة ٣٨ من الدستور الجديد على اساس المبدأ الذي شرحناه في البند الاول اعلاه. ولكن نظراً لان المادة ١٢٥ من دستور سنة ٢٠٠٢ تؤكد ان تاريخ العمل بهذا الدستور هو تاريخ نشره في ١٤ فبراير ٢٠٠٢، فله يمكن القول، في ضوء ذلك، بان الحكومة كانت ملزمة بتفعيل ونقل نص المادة

٧٠ من الدستور التي تنص على أنه "لا يصدر قانون إلا إذا أقره كل من مجلس الشورى ومجلس النواب أو المجلس الوطني، بحسب الأحوال، وصديق عليه الملك". ذلك لأن المادة ٧٠ من الدستور أصبحت سارية المفعول بمجرد إصدار ونشر الدستور بتاريخ ١٤ فبراير ٢٠٠٢. ولكن الحكومة لم تستطع تفعيل وإنفاذ هذا الحكم من المادة ٧٠ من الدستور من الناحية الواقعية، نظراً لعدم وجود مجلس الشورى ومجلس النواب أثناء فترة إصدار حزمة المراسيم بقوانين المذكورة، الأمر الذي أوجد تناقضاً في تطبيق الأحكام التي يتضمنها الدستور.

وفي ضوء هذا التحليل، كان يجب أن تخضع المراسيم بقوانين - التي صدرت بعد تاريخ العمل بالدستور في ١٤ فبراير ٢٠٠٢ - لحكم المادة ٣٨ من الدستور فيما يتعلق بضرورة عرضها على مجلس النواب لأخذ موافقته عليها وذلك دون التفريق - الذي تتضمنه المذكرة التفسيرية للدستور بشأن المادة ١٢١(ب) - بين حالة تعطيل الحياة البرلمانية، أو "عدم قيام الحياة النيابية"، وحالة قيام الحياة البرلمانية، أو القول، خطأ في نظرنا، بأن المراسيم بقوانين المذكورة لا يمكن عرضها على مجلس النواب، طبقاً لحكم المادة ٣٨، لأنها صدرت أثناء تعطيل الحياة البرلمانية". ذلك أنه باعتبار أن الدستور الجديد لسنة ٢٠٠٢ هو امتداد لدستور سنة ١٩٧٣ - الذي لم يُلغِ بنص صريح في الدستور الأول- فإنه، لذلك، يمكن القول أن الفترة المستمرة بين تاريخ حل المجلس الوطني القديم في ٢٦ أغسطس ١٩٧٥ وتاريخ انعقاد أول اجتماع للمجلس الوطني الجديد في ١٤ ديسمبر ٢٠٠٢، هي فترة حل المجلس الوطني القديم طبقاً للمادة ٣٨ من دستور سنة ١٩٧٣، وهي الفترة التي صدرت خلالها المراسيم بقوانين التي يُطلب حالياً عرضها، وفقاً لحكم هذه المادة، على مجلس النواب الجديد المنتخب طبقاً لأحكام الدستور الجديد والذي يعتبر خلفاً للمجلس الوطني القديم. وقد تبنى هذا الدستور الجديد حكم المادة ٣٨ من دستور سنة ١٩٧٣، على أن يستمر سريتها مستقبلاً على القوانين التي تصدر "بمراسيم" فيما بين ادوار انعقاد كل من مجلس الشورى ومجلس النواب أو في فترة حل مجلس نواب، ولكن على أسس التحليل السالف بيّنه، كان يجب أن ينظر للمجلس الوطني الجديد، بمجلسه، في كل المراسيم بقوانين الصادرة قبل انعقاد أول اجتماع له دون تفريق.

لما للقول في المذكرة التفسيرية، فيما يتعلق بالمادة ٣٨ من الدستور، بأن حكم هذه المادة لا يسري بداهة إلا عند قيام الحياة النيابية، وإنما يخضع الأمر للقواعد التي وضعها الأمر الأميري رقم (٤) لسنة ١٩٧٥ الصادر بليقاف الحياة النيابية، فيرد

عليه، بأن الأمر الأميري المذكور لا يمكن أن يُرسي لية قواعد دستورية لانه لم يكن أولاً الاداء الدستورية المطلوبة لتعطيل الحياة النيابية، وثانياً لانه باطل لكونه يتعارض مع نص المادة ٦٥ من دستور سنة ١٩٧٣ التي لا تجيز تعطيل الحياة النيابية بأمر اميري وذلك في الوقت الذي بينت فيه هذه المادة الاجراءات المطلوبة لانتخاب مجلس وطني جديد في خلال شهرين من تاريخ حل المجلس. ولم تلتزم الحكومة بهذا النص للدستوري الصريح، ولكنها لجأت الى تعطيل عمل المجلس الوطني بأمر اميري يتعارض مع احكام الدستور، وبخاصة المادة ٦٥ منه. كما ان تعطيل حكم المادة ٦٥ من الدستور يتعارض مع حكم المادة ١٠٨ من الدستور التي ينص على عدم جواز تعطيل أي حكم من احكام الدستور إلا في اثناء قيام الاحكام العرفية وذلك في الحدود التي يبينها القانون، ولا يجوز بأي حل تعطيل انعقاد المجلس الوطني في تلك الاثناء او المساس بحصانة اعضائه.

وقد ضرب الأمر الأميري رقم (٤) لسنة ١٩٧٥ بأحكام هاتين المادتين (٦٥، ١٠٨) من الدستور عرض الحائط خلال ٢٧ سنة من قيام نظام أمن الدولة في البحرين. ووضح من حكم المادة ١٠٨ من دستور سنة ١٩٧٣، انه لا يجوز حتى في حالة اعلان الاحكام العرفية في البحرين، طبقاً للمادة ٣٦(ب) من الدستور، تعطيل انعقاد المجلس الوطني في تلك الاثناء او المساس بحصانة اعضائه. هذا عدا ان الاحكام العرفية لم تعلن في البحرين خلال تلك المدة.

نكتفي بهذا القدر من التطبيق على حزمة المراسيم بقوانين السابقة المقيدة لبعض الحريات العامة ولاختصاصات السلطة التشريعية - ممثلة أساساً في مجلس النواب - وذلك لعلاقة هذه المراسيم بقوانين التي تلحقنا اليها، بالفقرة (ب) من المادة ١٢١ من الدستور التي استنتجت تطبيق حكم المادة ٣٨ من دستور البحرين. وفي رأينا، تشكل هذه الفقرة (ب) من المادة ١٢١ من الدستور عيباً دستورياً كان يجب تجنبه والاسحاح للمجال لتطبيق وإنفاذ حكم المادة ٣٨ من دستوري سنة ١٩٧٣ وسنة ٢٠٠٢ على حزمة المراسيم بقوانين الصادرة من قبل السلطة التنفيذية قبل تاريخ انعقاد اول اجتماع للمجلس الوطني.

١٨- فيما يتعلق بالمقارنة بين المادة ٩٢ من دستور البحرين والمادة ١٠٥ من دستور قطر، نجد أن المادة ٩٢ من دستور البحرين تنص على أن لأي عضو من أعضاء المجلسين حق اقتراح القوانين، فلذا رأى المجلس قبول الاقتراح، لحاله إلى



الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون وتقديمه الى مجلس النواب في الدورة نفسها او في الدورة التي تليها". وهذا النص يعطي السلطة للتنفيذ الحق في صياغة اقتراح القانون المقدم من مجلس النواب او مجلس الشورى في شكل مشروع قانون، الامر الذي يشكل تسخلاً من الحكومة في اعمال السلطة التشريعية وذلك بادخل تعديلات جوهرية في اقتراح القانون المقدم من المجلس التشريعي. كما ان هذا النص قد يؤدي الى تأجيل اقرار مشروع القانون الى اكثر من دورة.

لما للمادة ١٠٥ من دستور قطر، فتتص على ان لكل عضو من اعضاء مجلس الشورى حق اقتراح القوانين. واذا وافق المجلس على الاقتراح بقانون المقدم من العضو، أحاله الى الحكومة - بعد وضعه في صيغة مشروع قانون - لدراسته وايداء الرأي بشأنه واعلانه للمجلس في دور الاعتقاد ذاته او الذي يليه.

ويبدو لنا ان نص المادة ١٠٥ من دستور قطر هو فضل بكثير من نص المادة ٩٢ من دستور البحرين. ذلك ان مجلس الشورى القطري يبدو انه - وفقاً للمادة ١٠٥ من الدستور - سيد نفسه في صياغة مشروع لقانون المقدم الى الحكومة التي لا شأن لها بالتدخل في صياغة واعداد الاقتراح بقانون في شكل مشروع بقانون وذلك خلافاً للنص للجامد من المادة ٩٢ من دستور البحرين. وعليه، فان دور الحكومة القطرية المحال اليها مشروع القانون المقترح من عضو مجلس الشورى والذي نل موافقة المجلس عليه، يقتصر فقط على دراسة مشروع القانون وايداء الرأي بشأنه واعلانه للمجلس.

وكذلك، تعتبر المادة ٩٢ من دستور البحرين دون مستوى المادة ٧١ من دستور سنة ١٩٧٣ التي تعطي الحق المطلق لعضو المجلس الوطني في اقتراح لقوانين، على ان يتولى المجلس نفسه صياغة اقتراح القانون واعداده في شكل مشروع قانون قبل احالته للحكومة لمراجعته وايداء رأيها بشأنه. وقد جرى العمل على اعداد صياغة مشاريع القوانين المقترحة من اعضاء المجلس الوطني القديم، والموافق عليها من المجلس، بواسطة اللجنة التشريعية والقانونية الخاصة بالمجلس ثم احالتها للحكومة للنظر فيها.

١٩ - تنص المادة ٩٧ من دستور قطر على ان مجلس الشورى يضع لائحته الداخلية متضمنة للنظام الداخلي وطريقة سير العمل في المجلس... وتبدو هذه المادة على جانب كبير من الوضوح في شأن بيان اختصاص مجلس الشورى بوضع

لائحته الداخلية. بينما تنص المادة ٩٤ من دستور البحرين على "أن يبين القانون نظام سير العمل في كل من مجلس الشورى ومجلس النواب ولجنتهما..." ولكن بالرغم من أن التصيير الصحيح لهذه المادة يقضي بأن يتولى المجلسان وضع لائحتهما الداخلية بقانون، إلا أن الحكومة استبقت هذا النص الدستوري واعطت لنفسها اختصاص إصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب بالمرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢ واللائحة الداخلية لمجلس الشورى بالمرسوم بقانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢. وكما بينا سابقاً، فإن مجلس النواب لم ينجح بعد في ادخال تعديلات على لائحته الداخلية طبقاً لحكم المادة ٩٢ من الدستور التي تحدد اختصاصات مجلس النواب بمجرد التقدم للحكومة "بالتقراح بقانون"، على أن تتولى الحكومة اعادة صياغته في شكل مشروع قانون.

٢٠ - تنص المادة ١٠٦ من دستور قطر على رفع مشروع القانون الذي قرره مجلس الشورى الى الامير للتصديق عليه واصداره، على انه اذا رد الامير المشروع الى المجلس في غضون ثلاثة اشهر من تاريخ رفعه اليه مشفوعاً بأبواب عدم التصديق، فانه يجب في هذه الحالة، موافقة ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس على المشروع وذلك ليتم التصديق عليه واصداره من قبل الامير. ومع ذلك، فإن هذه المادة تميز للامير "أن يأمر بإيقاف العمل بهذا القانون للمدة التي يقرر انها تحقق المصالح العليا للبلاد". وهذا الحق المطلق للامير كان يجب ان لا يلجأ اليه في نظام الامارة الدستورية، وبخاصة بعد قرار القانون الذي رده الامير، للمرة الثانية، بأغلبية ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس. وهذه نسبة عالية تمثل بوضوح رغبة الشعب، مصدر السلطات، في اصدار هذا القانون. لذلك، فإن تقدير ما يعرف "بالمصالح العليا للبلاد" لا يجب ان يترك للامير وحده، وإنما يجب ان يشترك معه في هذا التقدير، الشعب، ممثلاً بأعضاء مجلس الشورى المنتخب.

وبالمقارنة مع المادة ٣٥ من دستور البحرين، نجد ان الفقرة (أ) من هذه المادة تعطي للملك مدة ستة اشهر للتصديق على القانون من تاريخ رفعه اليه من مجلسي الشورى والنواب. إن هذه المدة الطويلة المطلوبة لاصدار القانون، تعيق ولا شك السرعة المطلوبة لاهرار القوانين واصدارها.

لما لفترتان (ج)، (د) من هذه المادة فتصلان على انه اذا رد الملك مشروع القانون الى المجلسين خلال المدة المبينة في الفقرة (أ)، وقرر كل من المجلسين او المجلس

الوطني الموافقة على المشروع بأغلبية ثلثي أعضائه، صدق عليه الملك وأصدره في خلال شهر من إقراره للمرة الثانية. وهذا يعني أن مشروع لقانون الذي يرده الملك إلى المجلسين بموجب هذه المادة يحتاج إلى مبعة أشهر قبل التصديق عليه وإصداره. وهذه مدة طويلة تؤدي إلى عرقلة إصدار القوانين.

ومع ذلك، فإن نص هذه المادة يبدو أفضل من نص الفقرة (٣) من المادة ١٠٦ من الدستور القطري، التي تخول الأمير حقاً مطلقاً بإيقاف العمل بقانون أقرته السلطة التشريعية (مجلس الشورى) للمرة الثانية بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس.

وبالمقارنة مع المادة ٣٥ من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣، تنص هذه المادة على أن لقانون يعتبر مصدقاً عليه ويصدره الأمير إذا مضت ثلاثون يوماً من تاريخ رفعه إليه من المجلس الوطني دون أن يرده إلى المجلس لإعادة النظر فيه.

فلذا رده في خلال هذه الفترة بمرسوم مسبب، لإعادة النظر، وأعاد المجلس لقرار المشروع بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم، صدق عليه الأمير وأصدره في خلال شهر من إقراره للمرة الثانية.

وبناء عليه، فإن مشروع لقانون الذي لقره المجلس الوطني، يمكن أن يصدق عليه الأمير ويصدره في خلال مدة شهر من إحالته إلى الأمير. فإذا رد الأمير مشروع لقانون إلى المجلس لإعادة النظر فيه، فإن المجلس يمكن أن يعيد قرار المشروع خلال شهر آخر، وبذلك، فإن لقانون المقر من قبل المجلس الوطني، يمكن أن يصدر مصدقاً عليه من الأمير خلال شهر أو شهرين فقط كحد أقصى، الأمر الذي يُسهّل عملية إصدار التشريعات بدلاً من تأخيرها، كما نذهب إلى ذلك لحكام المادة ٣٥ من دستور البحرين التي هي دون مستوى المادة المقابلة لها في دستور البحرين لسنة ١٩٧٣.

لما المادة ٦٦ من دستور الكويت لسنة ١٩٦٢، فلها تتضمن حكماً مشابهاً لحكم المادة ٣٥ من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣ فيما يتعلق بفترة شهر أو لشهرين المطلوبين لإصدار لقانون مصدقاً عليه من الأمير. إلا أن المادة ٦٦ من دستور الكويت تشترط لقرار مشروع لقانون الذي رده الأمير إلى مجلس الأمة لإعادة النظر فيه، موافقة أغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، وليس مجرد موافقة أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس الوطني، وفقاً لحكم المادة ٣٥(د)

من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣. وهذه ميزة خاصة بهذا الدستور على دستور الكويت.

كما ان المادة ٣٥ من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣ هي افضل بكثير من نفس المادة المقابلة لها في دستور البحرين لسنة ٢٠٠٢ والتي تشترط، في حالة رد الملك لمشروع القانون الى مجلسي الشورى والنواب لاعادة النظر فيه، ان تصدر الموافقة على قراره للمرة الثانية باغلبية ثلثي اعضاء كل من المجلسين. هذا عدا ان مشروع القانون الذي يقره هذان المجلسان، وفقاً للمادة ٣٥ من هذا الدستور، قد يحتاج الى مدة ستة اشهر لتصديق الملك عليه وصداره في المرة الاولى أو سبعة اشهر لتصديق الملك عليه وصداره في المرة الثانية.

٢١ - إن نص المادة ١٠٧ من دستور قطر بشأن اقرار مشروع للميزانية العامة من قبل مجلس الشورى، على اختصاره، يتقارب كثيراً مع نص المادة ١٠٩ من دستور البحرين بشأن مشروع قانون الميزانية السنوية الشاملة لايرادات الدولة ومصروفاتها. كما ان هاتين المادتين من الدساتيرين لا تميزان اخلل تعديل على الميزانية بدون موافقة الحكومة، الامر الذي يحدد اختصاص السلطة التشريعية في الدولتين فيما يتعلق بادخال التعديلات التي تراها ضرورية على مشروع الميزانية العامة التي هي من صميم اختصاص السلطة التشريعية في نظمة الحكم الدستورية.

ثم انه في الوقت الذي تقر المادة ١٠٧ من دستور قطر تحديد الميزانية على اساس سنوي وهو الامر المعمول به في الدول والممالك الدستورية، نقر الفقرة (ج) من المادة ١٠٩ من دستور البحرين اعداد الميزانية لاكثر من سنة مالية، إذ بهذه الطريقة يُحدّ هذا النص من اختصاص السلطة التشريعية ورقبتها السنوية المستمرة على إيرادات الدولة ومصروفاتها، وبالتالي يترك الحكومة تتصرف كما تشاء في لوجه صرف الميزانية العامة المعتمدة دون هذه الرقابة التشريعية السنوية المستمرة.

ومن للملاحظ انه يوجد باب مخصص للشئون المالية في دستور البحرين هو الباب الخامس الذي تنصوي تحته للميزانية العامة للدولة تحت المواد ١٠٩-١١٥. بينما لا يوجد في دستور قطر مثل هذا الباب المخصص للشئون المالية، بالرغم من اهميتها. لذلك، فان المادة الوحيدة المخصصة للميزانية العامة للدولة في الدستور الاخير - وهي المادة ١٠٧ - تقع ضمن الفصل الثالث من الباب الرابع الخاص بالسلطة التشريعية.

٢٢ - تنص المادة ١٠٠ من دستور قطر على أن تصدر قرارات مجلس الشورى بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة، وإذا تسوت الأصوات، يرجح الجانب الذي منه للرئيس.

ويقابل هذا النص، نص المادة ٨٠ من دستور البحرين، مع اشتغالها على تفصيل بذلك. إذ إن هذه المادة تشترط لصحة اجتماع كل من مجلس الشورى ومجلس النواب حضور أكثر من نصف أعضائه، وهذا يعني أنه ينعقد الاجتماع لأي من هذين المجلسين بحضور ٢١ عضوا لكل مجلس وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة، كحالة تعديل الدستور، على سبيل المثال، حيث تشترط موافقة أغلبية ثلثي أعضاء كل من المجلسين على هذا التعديل. ثم تنص هذه المادة على أنه عند تسوي الأصوات، يرجح الجانب الذي منه للرئيس، أي أن القرار يمكن أن يتخذ بمجرد تصويت ١١ صوتاً مع صوت الرئيس. أما إذا لم يكتمل نصاب انعقاد المجلس مرتين متتاليتين، اعتبر الاجتماع صحيحاً، على أن لا يقل عدد الحاضرين عن ربع أعضاء المجلس. أي أن اجتماع أي من المجلسين يمكن أن ينعقد صحيحاً في هذه الحالة بحضور ١٠ أعضاء من كل مجلس. ولكن كيف تؤخذ القرارات في هذه الحالة، وهل يكفي اتخاذ القرارات بمجرد تصويت ٦ أعضاء مع رئيس المجلس؟ إذا كان الأمر كذلك، فإن هذه المادة هي معيبة لأنها لا تمثل للنظام الدستوري للديمقراطي الصحيح بأي شكل من الأشكال، إذ قد تتخذ قرارات خطيرة بشأن بعض القوانين التي تقدم بها الحكومة دون أن تتل حظها من مراجعة ونقاش أعضاء المجلس اللغائبين عن الاجتماع المذكور. لذا يمكن التساؤل: أين التمثيل الشعبي المطلوب لاتخاذ مثل هذه القرارات. وعليه، يمكن القول إن المادة ١٠٠ من دستور قطر تبدو أفضل من المادة ٨٠ من دستور البحرين التي تعتبر دون مستوى التمثيل النيابي المطلوب للتصويت على قرارات مجلس النواب، وبخاصة تلك القرارات المتعلقة بأصدار القوانين. وتجدر الإشارة إلى أن المادة ١٠٠ من دستور قطر هي مقيدة بنصاب انعقاد مجلس الشورى الذي تتضمنه المادة ٩٩ من هذا الدستور والتي تشترط لصحة انعقاد مجلس الشورى حضور أغلبية أعضائه، على أن يكون من بينهم الرئيس أو نائب الرئيس. ولكن هذه المادة تختلف عن المادة ٨٠ من دستور البحرين وذلك لأنها تنص على أنه إذا لم يكتمل النصاب المطلوب، تؤجل الجلسة إلى الجلسة التي تليها.

لما إذا رجعنا إلى المادة ٥٩ من دستور سنة ١٩٧٣ للتعاقد، فلها فضل بكثير من المادة ١٠٠ من دستور قطر ومن المادة ٨٠ من دستور البحرين لسنة ٢٠٠٢ السالف بينها. وتنص المادة ٥٩ من دستور سنة ١٩٧٣ على الآتي:

يُشترط لصحة اجتماع المجلس الوطني حضور أكثر من نصف أعضائه، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة. وعند تساوي الأصوات، يعتبر الأمر الذي جرت المدولة في شأنه مرفوضاً.

وهذا يعني أن اجتماع المجلس الوطني المكون من ٤٠ عضواً في الدور التشريعي الثاني، يمكن أن ينعقد بحضور ٢١ عضواً على الأقل. ويمكن في هذه الحالة اتخاذ القرارات نظرياً بأحدى عشر صوتاً مع صوت رئيس المجلس. ولكن صمام الأمان في هذه الحالة يكمن في الفقرة الأخيرة من المادة التي لا تسمح مطلقاً بالتصويت عند تساوي الأصوات، كما لا تعطي للرئيس صوتاً ترحيحياً في هذه الحالة. بل إن هذه الفقرة تنص على أنه في حالة تساوي الأصوات، يُعتبر الأمر الذي جرت المدولة في شأنه مرفوضاً. وبذلك ينتهي الاجتماع المذكور، تمهيداً لعقد اجتماع آخر للمدولة في الأمر الذي رفض في الاجتماع السابق، وهكذا. إن هذه المادة تمثل حقيقة ضمير الشعب خير تمثيل في ظل المبدأ الديمقراطي السليم الذي يتضمنه حكم هذه المادة. ويتطابق حكم المادة ٥٩ من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣ مع حكم المادة ٩٧ من دستور الكويت لسنة ١٩٦٢ التي تؤكد أيضاً على أنه إذا تساوت أصوات أعضاء مجلس الأمة الحاضرين، عند اتخاذ القرارات، يعتبر الأمر الذي جرت المدولة في شأنه مرفوضاً.

٢٣ — تنص المادة ١٣٨ من دستور قطر على أن يُحدد القانون الجهة المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية ويبين نظمها وكيفية ممارستها لعملها.

ولا يوجد مقابل لهذه المادة الدستورية القطرية في دستور البحرين. وكان يجب أن يتضمن هذا الدستور حكماً بشأن القضاء الإداري الذي ظلت البحرين تتفقه حتى بعد صدور دستور سنة ١٩٧٣. ولكن المحاكم المدنية كانت تنتظر في القضايا الإدارية المرفوعة من المواطنين ضد وزارات الدولة ومصالحها ومؤسساتها بشكل محدود نظراً لعدم صدور قانون إداري ولعدم تخصيص دقيرة إدارية ضمن محكم الدولة قبل سنة ٢٠٠٢. لذلك كانت الأحكام الإدارية خلال تلك الفترة محدودة وضعيفة، إذ

كانت المحاكم نادراً ما تحكم بلغاء القرار الإداري، وإذا حكمت به، كانت وزارات الدولة ومؤسساتها نادراً ما تلتزم بتنفيذه. كما أنه لم تكن للمحاكم المدنية سلطة في الحكم بالتعويض عن القرار الإداري الملغى والذي سبب ضرراً أرفع الدعوى ضد الجهة المسؤولة عن القرار الإداري المطعون فيه أمام القضاء. وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن حكم المادة للربعة من قانون المخالفات المدنية لسنة ١٩٧٠ - الذي كان ساري المفعول حتى تاريخ العمل بالمرسوم بقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠١ بصدر القانون المدني - كان يحظر رفع الدعوى أمام المحاكم ضد الحكم والحكومة وموظفيها، الأمر الذي دعا المحاكم خلال تلك الفترة إلى رفض كل ادعوى مدنية المرفوعة من المواطنين ضد الحكومة وموظفيها، بما في ذلك القضايا المتعلقة بطلبات التعويض عن لخطاء الحكومة - ممثلة بوزارتها ومؤسساتها العامة وموظفيها- التي سببت أضراراً للمواطنين.

ولكن بعد صدور القانون المدني لسنة ٢٠٠٢، ألغى العمل بقانون المخالفات المدنية لسنة ١٩٧٠ وأصبحت الدولة ومؤسساتها مسؤولة أمام القضاء عن أخطاء موظفيها بموجب الفصل الثالث من الباب الأول من هذا القانون بشأن المسؤولية عن العمل غير المشروع (الفعل الضار)، إذ يلزم هذا القانون تعويض الضرر عن العمل غير المشروع.

وبالرجوع إلى خلو دستور البحرين من نص خاص بإنشاء جهة مختصة بالفصل في المنازعات الإدارية وفقاً للقانون، تجدر الإشارة إلى أن قانون السلطة القضائية الجديد الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٢، قد تضمن في المادة ٧ منه نصاً يقضي بإنشاء دائرة إدارية ضمن دوائر المحكمة الكبرى المدنية. ويجري نص المادة ٧ من هذا القانون كالتالي:

”يما عدا أصال السيادة، تختص المحكمة الكبرى المدنية بدائرة إدارية للفصل في المنازعات الإدارية التي تنشأ بين الأفراد وبين الحكومة أو الهيئات أو المؤسسات العامة، عدا الحالات التي ينص فيها القانون على خلاف ذلك“.

ويبدو لنا، أن المادة ٧ من المرسوم بقانون بشأن السلطة القضائية التي تنص على إنشاء دائرة إدارية ضمن دوائر المحكمة المدنية الكبرى، لا تحتاج إلى أن تسند بنص دستوري خاص بتحديد الجهة التي تفصل في المنازعات الإدارية، وفقاً لما تنص عليه المادة ١٣٨ من دستور قطر. ذلك أن نص المادة ١٠٥ من دستور البحرين

تتضمن السند الدستوري اللازم لإنشاء المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وفقاً للقانون. وعليه، فإن إنشاء دائرة إدارية ضمن دوائر المحكمة الكبرى المدنية هو أمر يتفق مع الدستور والقانون.

ولكن لا يكفي، في نظرنا، إنشاء دائرة إدارية مرفقة بالمحكمة الكبرى المدنية دون أن يصدر قانون إداري يتضمن النص على إنشاء محكمة إدارية مستقلة ضمن محاكم القضاء المدني، ويحدد اختصاص هذه المحكمة ولجرائها فيما يتعلق بإلغاء القرارات الإدارية والتعويض عن الضرر الناتج عنه. لذلك، فلنا ندعو إلى إصدار قانون إداري متكامل لتنظيم إجراءات القضاء الإداري الذي يختلف نسبياً عن إجراءات القضاء المدني. وعلى سبيل المثال، يوجد في جمهورية مصر قضاء إداري مستقل عن القضاء المدني، له ولاية الإلغاء وولاية التعويض عن القرارات الإدارية المخالفة للقانون. ويفرد دستور الكويت بوضع حكم مفصل تتضمنه المادة ١٦٩ من الدستور، بشأن القضاء الإداري. وتتضمن هذه المادة على إصدار قانون ينظم الفصل في المنازعات الإدارية بواسطة غرفة أو محكمة خلسة تتولى ممارسة القضاء الإداري، شاملاً ولاية الإلغاء وولاية التعويض فيما يتعلق بالقرارات الإدارية المخالفة للقانون.

٢٤ — تنص المادة ١٤٠ من دستور قطر على أن يعين القانون الجهة القضائية التي تختص في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح، ويبين صلاحيتها وكيفية الطعن والإجراءات التي تتبع أمامها، كما يبين القانون آثار الحكم بعدم الدستورية.

وتقابل هذه المادة، المادة ١٠٦ من دستور البحرين التي تنص على إنشاء محكمة دستورية من رئيس وستة أعضاء يعينون بأمر ملكي لمدة يحددها القانون، وتختص بمراقبة دستورية القوانين واللوائح. وقد تطرقنا سابقاً إلى أحكام المادة ١٤٠ من دستور قطر بشأن إنشاء الجهة القضائية، والمادة ١٠٦ من دستور البحرين بشأن إنشاء المحكمة الدستورية وذلك ضمن الفصل الخاص بالسلطة القضائية في كل من البلدين.

ويبقى أن نلاحظ هنا أن المادة ١٤٠ من دستور قطر، تنص على إنشاء "جهة قضائية" وفقاً للقانون. وهذا النص مشابه لنص المادة ١٠٣ من دستور البحرين والمادة ١٧٣ من دستور الكويت. وقد بينا سابقاً أنه لم يجرِ العرف في غالبية الدساتير العربية على أن يحدد إنشاء المحكمة الدستورية وعدد قضاتها وأداة تعيينهم بنص دستوري ملزم يصعب تحديده، بل جرى العرف والعمل على أن يقتصر النص



الدمتوري على الاحالة للقانون الذي يعين "الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدمستورية القوانين واللائح..الخ". أما اداة تعيين قضاء هذه المحكمة - الذين يجب ان يكونوا على درجة عالية جداً من المؤهلات القانونية والخبرة ولتخصص في القانون الدستوري - فيجب ان تكون المرسوم الملكي، وفقاً لقانون هذه المحكمة، وليس الامر الملكي المفروض بنص دستوري.

وسيقدر القانون المذكور الصادر من السلطة التشريعية، ما يقتضيه الصالح العام لكل دولة من انشاء "جهة قضائية" او "محكمة دستورية" مستقلة، بصبب الاحوال، لتتولى النظر في الاختصاص المحدد لها وفقاً للنص العام في الدستور بشأن انشاء هذه "الجهة القضائية".

وبالرجوع الى المادة ١٤٠ من دستور قطر، فانها تحيل الى القانون ليعين "آثار الحكم بعدم الدستورية". ونرى ان هذه العبارة تضعف، الى حد كبير، لحكم "الجهة القضائية" المتعلقة بدمستورية القوانين وذلك لانها لا تقرر، بنص دستوري، الآثار المترتبة على الحكم بعدم دستورية القانون او اللائحة، ولما تحيل للقانون ليقدر تلك الآثار، بينما كان يقتضي الامر ان تتضمن المادة للدستورية النص الصريح بالزامية الحكم الصادر من هذه الجهة القضائية للحكومة وللکافة. ان كلاً من المادة ١٠٣ من دستور سنة ١٩٧٣ والمادة ١٠٦ من دستور البحرين والمادة ١٧٣ من دستور الكويت، تنص على أن يكون للحكم الصادر بعدم دستورية نص في قانون او لائحة اثر مباشر، وبذلك يعتبر ذلك النص المحكوم بعدم دستوريته، كإن لم يكن".

٢٥ - تنص المادة ١٤٤ من دستور قطر على ان "كل من الامير ولثلث اعضاء مجلس الشورى حق طلب تعديل مادة او اكثر من الدستور، فاذا وافقت اقلية المجلس على التعديل من حيث المبدأ، نقلته المجلس مادة مادة. ويشترط لاقرار التعديل موافقة ثلثي اعضاء المجلس، ولا يسري التعديل إلا بعد موافقة الامير عليه ونشره في الجريدة الرسمية".

ان هذه المادة تتضمن بعض التعقيدات. ولكنها، من الناحية النظرية، ممكنة التطبيق، لا ان ثلث اعضاء مجلس الشورى المنتخبين (الذي يسلوى ١٥ عضواً) المكون من ٤٥ عضواً (١٥ عضواً منهم معينون)، يمكن ان يقدم بطلب تعديل الدستور، كما انه يمكن ان يقر طلب تعديل باغلبية اعضاء المجلس، (أي باغلبية اصوات ٢٣ عضواً منتخباً). فاذا تم ذلك، فانه يمكن ان يقر التعديل نظرياً بموافقة ثلثي اعضاء المجلس

(أي بموافقة ٣٠ عضواً منتخباً). ولكن من الناحية العملية، قد يصعب الحصول على كل أصوات الأعضاء المنتخبين بالموافقة على تعديل الدستور المطلوب. هذا عدا أن هذا التعديل الدستوري، لو تمت الموافقة عليه وفقاً لحكم هذه المادة، فإنه، مع ذلك، لا ينفذ إلا بعد مصادقة الأمير عليه ونشره في الجريدة الرسمية.

وبالرجوع إلى حكم المادة ١٢٠ من دستور البحرين، بشأن تعديل الدستور، فلنا نجد أنه أصعب تطبيقاً من المادة ١٤٤ من دستور قطر. ذلك أن نص المادة ١٢٠ من دستور البحرين يتطلب لإجراء أي تعديل جزئي على الدستور "أن تتم الموافقة على التعديل بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من مجلس الشورى ومجلس النواب، وأن يصدق الملك على هذا التعديل". ونظراً لأن السلطة التشريعية في البحرين تتكون من مجلسين هما: مجلس الشورى المعين بأمر ملكي، وعدد أعضائه ٤٠ عضواً، ومجلس النواب المنتخب مباشرة من الشعب، وعدد أعضائه ٤٠ عضواً أيضاً، فإنه يصعب في هذه الحالة أن يقر أي تعديل على الدستور بالطريقة المبينة في هذه المادة، إذ أنه في الوقت الذي قد يكون من الممكن، من الناحية النظرية، أن يصوت أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب (أي ٢٧ عضواً منهم) على أي تعديل على الدستور مقترح من مجلس النواب، إلا أنه قد يصعب الحصول على أصوات أغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشورى المعين (أي ٢٧ عضواً منهم) في صالح التعديل الدستوري المقدم من مجلس النواب وذلك في حالة عدم موافقة الحكومة، وبالتالي عدم تصديق الملك على هذا التعديل الدستوري. وبالتالي لن يصدر تصديق الملك على هذا التعديل حتى في حالة افتراض تليده من قبل أغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشورى. ولكن الافتراض غير الحقيقة. إذ أنه من المستبعد جداً أن يوافق ثلثا أعضاء مجلس الشورى المعينين من الحكومة على مشروع تعديل دستوري لا ينال موافقة الحكومة والملك عليه مسبقاً.

لما فيما يتعلق بالمادة ١٤٤ من دستور قطر، فلنا نجد أنها مطلقة في نصها لنص المادة ١٧٤ من دستور الكويت لسنة ١٩٦٢. إذ أن هذه المادة الأخيرة تشترط، بداية، بأن يقدم الأمير لو ثلث أعضاء مجلس الأمة بطلب اقتراح بتعديل الدستور. فإذا وافق الأمير وأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس على مبدأ الاقتراح وموضوعه، نقض المجلس المشروع المقترح مادة مادة. أما قرار التعديل على الدستور نهائياً، فلا يتم إلا بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، ولا يكون هذا الاقتراح نافذاً

بعد ذلك إلا بعد تصديق الأمير عليه وإصداره. وتشير هذه المادة إلى تعبير "التفويض" بدلاً من تعبير "التعديل" الذي هو أفضل من تعبير التفويض، في نظرنا.

وبالمقارنة بين المادة ١٧٤ من دستور الكويت والمادة ١٠٤ من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣، نجد أن المادة الأخيرة بشأن التعديل على الدستور هي أسهل وأيسر تطبيقاً لأنها لا تتضمن تلك الشروط صعبة التطبيق التي تتضمنها المادة ١٧٤ من دستور الكويت. لذلك، نكتفي المادة ١٠٤ من دستور سنة ١٩٧٣، بإيراد شرطين فقط للتعديل، وهما أن يتم التعديل بموافقة أغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس وأن يصدق الأمير على هذا التعديل. وبناء عليه، فإن نص المادة ١٠٤ من دستور البحرين، يكفل حق أي عضو من أعضاء المجلس الوطني بالتقدم بطلب لإخال تعديل جزئي على الدستور، ولكن لا يصدر قرار المجلس على اقتراح التعديل إلا بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس الوطني. وبناء عليه، يفضل نص المادة ١٠٤ من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣ فيما يتعلق بإجراءات التقدم بالتعديلات الدستورية، على كل من نص المادة ١٧٤ من دستور الكويت ونص المادة ١٤٤ من دستور قطر ونص المادة ١٢٠ من دستور البحرين وذلك نظراً لما تتضمنه المادة ١٠٤ من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣ من يسر وسهولة في إجراء التعديلات الدستورية مقابل التعقيد والصعوبات التي تتضمنها المواد الأخرى المقابلة لها من الدستور المذكورة. وما كنا نتمنى أن يتضمن دستور الكويت - الذي نعتبره رائد الحركة الدستورية الديمقراطية في دول الخليج العربية - حكماً مشابهاً لنص المادة ١٧٤ بشأن تعديل الدستور. إن مثل هذا النص الخاص بتعديل الدستور الكويتي يقف عائقاً أمام أي تعديل دستوري جزئي يمكن أن يتقدم به مجلس الأمة الكويتي. لذلك، فإن نص المادة ١٧٤ من دستور الكويت يحتاج إلى تعديل يجعل من إمكانية طلب مجلس الأمة بتعديل الدستور أمراً أكثر سهولة. هذا عدا أنه حان الأوان لشعب الكويت بأن يتمتع، بعد ممارسته الطويلة للحياة الديمقراطية - التي هي أطول ممارسة ديمقراطية مستمرة في العالم العربي - بوجود مجلس تشريعي منتخب بالكامل من الشعب مباشرة، دون تبطئه بنسبة من الأعضاء المعيّنين الذين يمثلهم الوزراء بحكم مناصبهم، الأمر الذي يعيق لخصائص مجلس الأمة التشريعية والرقابية التي يجب أن يتمتع بها كلمة دون نقصان، كما هو الوضع في الديمقراطيات العريقة. أما بالنسبة للوضع في البحرين في ظل دستور سنة ٢٠٠٢، فإن السلطة التشريعية الكاملة لمجلس النواب مقيدة بالأحكام التشريعية الممنوحة لمجلس الشورى المعين والتي تجعل من هذا المجلس

مشاركاً حقيقياً لمجلس النواب، في ممارسة السلطة التشريعية. هذا عدا ان الفقرة (ج) من المادة ١٢٠ من دستور البحرين صريحة في حظر اقتراح تعديل تظلم "المجلسين". وهذا النص منقذ طبعاً. ولكن بوجود هذا النص الدستوري، لا يوجد سبيل دستوري للتخلص من هذا المجلس - الذي لا ضرورة له لانه يشكل عبئاً ثقيلاً على تطور الحياة التشريعية في البلاد - إلا بالعمل على المطالبة بانقاص عدد اعضاء هذا المجلس الى النصف والى رفع الصلاحيات التشريعية عنه وذلك بجعله مجلساً استشارياً فحسب، يضم في عضويته "أصحاب الخبرة والاختصاص للاستعانة برائهم فيما تتطلبه الشؤون من علم ودراية" وذلك حسبما هو مبين في فصل "استشارات المستقبل" من ميثاق العمل الوطني الصادر بالامر الاميري رقم (١٧) لسنة ٢٠٠١.

وبالرجوع الى المادة ١٧٤ من الدستور الكويتي، يبدو لنا ان احكام مجلس الامة الكويتي - خلال المدة الطويلة من ممارسته التشريعية - عن التقدم باجراء تعديلات دستورية تسهم في المزيد من ديمقراطية الحكم، قد يرجع سببه الى الشروط الصعبة التي يتضمنها حكم المادة ١٧٤ من الدستور وذلك بالمقارنة مع سهولة ويسر الشروط التي يتضمنها حكم المادة ١٠٤ من دستور البحرين لسنة ١٩٧٣ فيما يتعلق باجراء التعديلات الدستورية. ولكن المادة ١٠٤ من هذا الدستور قد استبدلت بالمادة ١٢٠ من دستور البحرين الجديد التي هي اكثر صعوبة في التطبيق من المادة ١٧٤ من دستور الكويت.

ومع ذلك، تجدر الاشارة اخيراً الى ان كل الاقترحات بشأن التعديلات الدستورية التي تتضمنها احكام المواد العالف بينها من مساقير دول المنطقة، تحتاج موافقة رئيس الدولة وتصديقه عليها كشرط لسلي انفاذاها واصدارها كقوانين بتعديلات دستورية.

٢٦ - تنص المادة ١٤٥ من دستور قطر على ان "الاحكام الخاصة بحكم الدولة وورائته لا يجوز طلب تعديلها" وفقاً للمادة ١٤٤ من هذا الدستور. أما المادة ١٤٦ فتتص على ان الاحكام الخاصة بالحقوق والحريات العامة لا يجوز طلب تعديلها إلا في الحدود التي يكون الغرض منها "منح مزيد من الحقوق والضمائم لصالح المواطن". ان المادة ١٤٦ من هذا الدستور بشأن ضمن عدم تعديل الاحكام المتعلقة بالحقوق والحريات العامة هي من الثوابت التي يجب الاعتزاز بها.

لما الفقرة (ج) من المادة ١٢٠ من دستور البحرين فتؤكد في جملتها الأخيرة على أن نظام المجلسين ومبادئ الحرية والمساواة المقررة في هذا الدستور لا يجوز تعديلها، وكذلك لا يجوز اقتراح تعديل المادة الثانية في هذا الدستور، كما لا يجوز اقتراح تعديل لنظام الملكي ومبدأ الحكم الوراثي. وتتعلق المادة الثانية من الدستور بين الدولة والشريعة الإسلامية التي تنص هذه المادة على أنها "مصدر رئيسي للتشريع"، لا المصدر الرئيسي للتشريع.

وتتفق هذه المبادئ المبينة في الفقرة (ج) من المادة ١٢٠ من دستور البحرين عموماً مع المبادئ المبينة في المادتين ١٤٥، ١٤٦ من دستور قطر. ولكن يرد على هذا القول بعض الفروق التي يجب بيانها كالآتي:

أ- أن الحكم في المادة ١٢٠ (ج) من دستور البحرين بشأن عدم جواز اقتراح تعديل نظام المجلسين هو حكم يفقد إلى أي سند في قه القانون الدستوري، إذ أن نظام المجلسين ليس من الثوابت الإسلامية التي لا يجوز اقتراح تعديلها، فالشعب الذي له السيادة على إقليمه، وهو مصدر السلطات جميعاً، وفقاً للفقرة (د) من المادة الأولى من الدستور، له الحق كل الحق في التفكير فيما هو أكثر صلاحاً له فيما يتعلق بضمانة تمثيله سواء من خلال مجلس واحد منتخب أو مجلسين، أحدهما منتخب مباشرة من الشعب والآخر معين، مع تحديد نسبة عدد الأعضاء المعيّنين في هذا المجلس الأخير، وهل الأجدى والأصلح له ولأرادة الشعب أن يمثل في مجلس واحد أو مجلسين، الأمر الذي يدعو إلى عدم تقييد الشعب بنص دستوري غير قابل للتعديل بالنسبة لهذا الخيار الذي ليس من الثوابت الدستورية. وقد ظل مجلس الأمة الكويتي لمدة ٤٣ سنة، مشكلاً من عدد من النواب المنتخبين يشكلون ثلثي أعضاء المجلس، مع تولد عدد محدود من الوزراء المعيّنين لا يتجاوز عددهم ثلث أعضاء المجلس وذلك دون أن تتجم عن تشكيلة هذا المجلس أية مشكلات دستورية ودون أن يقدم هذا المجلس خلال تلك السنين الطويلة من عمره على طلب تعديل أية مادة من مواد الدستور الكويتي، وفقاً لحكم المادة ١٧٤ منه.

وعليه، يجدر التساؤل: لماذا يمكن أن يعتبر نظام المجلسين من الثوابت الإسلامية الموازية في الأهمية لنظام الحكم الملكي الدستوري ولمبدأ الحكم الوراثي ولمبدأ دين الدولة والشريعة الإسلامية الذي تنص عليه المادة الثانية من الدستور. هل نظام المجلسين هو على نفس مستوى المبادئ الإسلامية التي تتمثل في الدين الإسلامي

والشريعة الإسلامية ونظام الحكم الملكي الوراثي، هذه المبادئ التي تعتبر من الثوابت التي لا يجوز اقتراح تعديلها. الجواب هو طبعاً لا. لذلك، لا يبدو أن مصطلح "نظام المجلسين" هو في موقعه الصحيح من هذا الدستور. وبالنظر لصغر مساحة البحرين ولقلة عدد سكانها ومحدودية مواردها المالية، وكذلك بالنظر للتجربة التي لا تبدو ناجحة بالنسبة لمجلس الشورى الذي تنقص "الخبرة والتجربة" التي ينص عليها الميثاق - تحت فصل "مستشارات المستقبل" - لكثير من أعضائه، فإنه قد يكون من الأنسب لشعب البحرين في المستقبل أن يختار نظام المجلس التشريعي الولد بدلاً من نظام المجلسين. وهذا الخيار الذي له أن يقرره في المستقبل، هو حق من حقوقه المنصوص عليها في الفقرة (د) من المادة الأولى من الدستور، باعتباره يملك السيادة، وهو مصدر السلطات جميعاً. وعليه، لا يجب أن يرد على ممارسة لشعب لهذا الحق مثل هذا القيد الدستوري الذي يُحظر حظراً تاماً التقدم باقتراح تعديل نظام المجلسين. وفي نظرنا، لو كان هذا الدستور دستوراً عقدياً، شارك الشعب - عن طريق ممثليه في مجلس تشريعي أو تأسيسي - في وضعه، لكان قد رفض للنص الدستوري الذي تتضمنه الفقرة (ج) من المادة ١٢٠ من الدستور بشأن عدم جواز تعديل نظام المجلسين الذي ليس هو من الثوابت الدستورية التي تتضمنها الفقرة (ج) من المادة الأولى والمادة الثانية من الدستور. ذلك أن نظام المجلسين ليس حقيقة من الثوابت الدستورية الإسلامية التي يجب التمسك بها إلى الأبد دون إمكانية إدخال تعديل دستوري عليه. إذ قد يرى الشعب في المستقبل، بأن نظام المجلس الولد هو أقل تكلفة من الناحية المالية وأنه يخدم المصلحة العليا للبلاد أكثر من نظام المجلسين، وبخاصة في حالة حصول توافق شعبي مع الحكومة على مبدأ تقليص عدد أعضاء مجلس الشورى إلى النصف مع سحب اختصاصه التشريعي، ليصبح مجرد مجلس استشاري قد لا يرى للشعب مستقبلاً، ضرورة لاستمرارية وجوده. وأخيراً فإنه يجب أن يترك للشعب أن يقرر أن كان نظام المجلس الولد هو ضمن لصيانة حقوقه وثوابته من نظام المجلسين، بالشكل المبين في الدستور، وذلك دون تقييده بنص دستوري لا يقبل التعديل، وبخاصة إذا كان هذا النص الدستوري لم يحصل للتوافق عليه بطريقة ديمقراطية بين الشعب والحكومة.

ب- إنه بالرغم من أن نص الفقرة (ج) من المادة ١٢٠ فيما يتعلق بـ "مبادئ الحرية والمساواة المقررة في هذا الدستور" التي لا يجوز تعديلها، هو نص عام في منطلقه بحيث يعم مبادئ الدستور كلها، ولكن بوجه خالص الباب الثالث منه بشأن الحقوق

والواجبات، إلا أننا نرى أن حكم المادة ١٤٦ من دستور قطر الذي يؤكد على أنه "لا يجوز طلب تعديل الأحكام الخاصة بالحقوق والحريات العامة إلا في الحدود التي يكون الغرض منها منح مزيد من الحقوق والضمانات لصالح المواطن"، هو الأكثر حسماً وإطلاقاً في تأكيد الضمانات والحقوق المكفولة للمواطن وفقاً للدستور.

٢٧- لا يتضمن دستور قطر نصاً خاصاً بإنشاء ديوان للرقابة المالية مشابه لنص المادة ١١٦ من دستور البحرين، مع أن هذا النص الدستوري هو على درجة كبيرة من الأهمية لا يخلو منه دستور من الدساتير العربية. وتنص المادة ١١٦ من دستور البحرين على أن "ينشأ بقانون ديوان للرقابة المالية يكفل القانون استقلاله، ويعاون الحكومة ومجلس النواب في رقابة تحصيل إيرادات الدولة المالية وتنفق مصروفاتها في حدود الميزانية، ويقدم الديوان إلى كل من الحكومة ومجلس النواب تقريراً سنوياً عن أعماله وملاحظاته".

ولكن بالرغم من نص هذه المادة الدستورية على استقلال الديوان، إلا أن المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٢ بصدر قانون ديوان الرقابة المالية، تنص صراحة على تبعية هذا الديوان للملك، الأمر الذي يضعف من استقلالية هذا الديوان لأن الملك ذاته مصونة لا تمس، وهو رئيس السلطة التنفيذية، بينما جرت الاعراف الدستورية للدول الديمقراطية على أن يتبع ديوان الرقابة المالية السلطة التشريعية مباشرة وذلك لأن السلطة التشريعية التي تمثل الشعب، هي السلطة المختصة بمراقبة أعمال السلطة التنفيذية، كما أن لها سلطة الإشراف على ديوان المراقبة المالية الذي يجب أن يكون مستقلاً عن السلطة التنفيذية.

وبمقارنة هذه المادة، بالمادة ٩٧ من دستور سنة ١٩٧٣، فإن هذه المادة الأخيرة تنص على أن "ينشأ بقانون ديوان للمراقبة المالية يكفل القانون استقلاله، ويكون ملحقاً بالمجلس الوطني". أن هذا هو النص الدستوري السليم الذي يتفق مع الاعراف الدستورية المستقرة. وبالمثل، فإن المادة ١٥١ من دستور الكويت لسنة ١٩٦٢ تنص على أن "ينشأ بقانون ديوان للمراقبة المالية يكفل القانون استقلاله، ويكون ملحقاً بمجلس الأمة".

وتبدو أهمية تبعية ديوان الرقابة المالية لسنة ٢٠٠٢ للسلطة التشريعية، ممثلة بمجلس النواب، في حقيقة خضوع التقرير السنوي الذي يقدمه الديوان، للنقاش والمحاسبة من قبل مجلس النواب. بينما يختلف الأمر حالياً بالنسبة لنص المادة الأولى من قانون

الرقابة المالية لسنة ٢٠٠٢ الصادر تطبيقاً لنص المادة ١١٦ من الدستور. إذ إن هذه المادة من القانون تسلب من مجلس النواب إختصاصه الدستوري الاصيل بمراقبة ومحاسبة هذا الديون الذي تنحصر مسئوليته حالياً تجاه مجلس النواب في تقديم تقريره السنوي للمجلس للعلم والاطلاع فحسب. وبالإرجوع الى المواد الأخرى الاسمية التي يتضمنها المرسوم بقانون بشأن ديوان الرقابة المالية لسنة ٢٠٠٢، نجد ان اختصاصات الديون قد قيئت وحددت بالنسبة للأمور التالية:

أ - وفقاً للمادة ٤ من هذا القانون، يمارس ديوان الرقابة المالية رقابته على "الوزارات والادارات والمصالح العامة التي يتألف منها الجهاز الاداري للدولة والجهات الملحقة بها"، ولكن هذه المادة تستثني من الرقابة المالية "وزارة الدفاع ووزارة الداخلية والحرس الوطني وذلك بالنسبة للمصروفات السرية المتعلقة بالامن القومي". وعليه، فإن هذه المادة ترفع الرقابة المالية عن مصروفات هذه الجهات والمصالح الحكومية التي تمثل شريحة كبيرة من مصروفات الدولة. هذا عدا ان مصروفات الديون الملكي تخرج أيضاً عن اختصاص الرقابة المالية للديون. ولكن تجدر الإشارة الى ان الفقرة (م) من المادة ٣٣ من الدستور قد حصمت هذا الامر بنص دستوري ملزم، إذ تنص على ان "الديوان الملكي يتبع الملك، ويصدر بتنظيمه امر ملكي، وتحدد ميزانيته وقواعد الرقابة عليها بمرسوم ملكي خاص". ويبدو لنا من هذا النص ان هذا المرسوم الخاص هو غير قابل للنشر كغيره من المراسيم التشريعية الأخرى التي يوقع عليها عادة رئيس مجلس الوزراء بعد توقيع الملك عليها.

ب - أما المادة ٥ من هذا القانون، فلها تحدد اختصاص الديون بالرقابة اللاحقة فقط على الجهات الخاضعة لرقابته والمبينة في المادة ٤ من القانون. ولا يشمل هذا النص الاختصاص بالرقابة السابقة للديون على الجهات الخاضعة لرقابته، الامر الذي يضعف سلطة الديون الى حد كبير.

وعلى خلاف هذا النص من قانون الرقابة المالية، ينص قانون ديوان المراقبة المالية الكويتي، الصادر تطبيقاً لنص المادة ١٥١ من الدستور الكويتي، على ان للديون الاختصاص بالرقابة السابقة واللاحقة معاً على إيرادات ومصروفات الدولة دون تمييز أو استثناء. ونرى ان الرقابة السابقة على التزامات الدولة بالنسبة للمصروفات فيما يتعلق بالمشتريات والمشروعات هي على درجة كبيرة من الأهمية، لان



الحكومة قد تلزم الدولة بمشتريات ومشروعات سابقة لم تقرها السلطة التشريعية وتصبح امراً واقعاً بالنسبة لها فيما بعد عند اعداد الدولة للميزانية العامة والزام السلطة التشريعية بها.

٢٨- تتضمن المادة ١٠٨ من دستور قطر نصاً خاصاً يعطي لمجلس الشورى ابداء رغبات مكتوبة للحكومة في المسائل العامة. وهذا النص مشابه لنص المادة ٦٨ من دستور البحرين.

٢٩ - لا يتضمن دستور قطر نصاً مشابهاً للمادة ٦٩ من دستور البحرين التي تعطي الحق لمجلس النواب في كل وقت تشكيل لجان تحقيق او ندب عضو او اكثر من اعضائه للتحقيق في أي امر من الامور الدخلة في اختصاصات المجلس المبينة في الدستور". ويوجب حكم هذه المادة "على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم".

ويتضمن حكم هذه المادة تأكيداً لرقابة مجلس النواب على اعمال السلطة التنفيذية. وقد خصص دستور البحرين لصور هذه الرقابة لمجلس النواب على اعمال السلطة التنفيذية عدة مواد هي: المادة ٦٥ بشأن توجيه الاستجوابات الى أي من الوزراء عن الامور الدخلة في اختصاصاته، والمادة ٦٦ بشأن طرح موضوع الثقة بالوزير. ولكن لا يكون طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب، وذلك خلافاً لنص المادة ٦٨ (ج) من دستور سنة ١٩٧٣ الذي يجعل سحب الثقة من الوزير ممكناً بأغلبية الاعضاء الذي يتألف منهم المجلس. وتتعلق المادة ٦٧ من دستور البحرين بأمر لصدار قرار مجلس النواب بحجم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، كما تتعلق المادة ٦٨ منه بشأن ابداء رغبات مكتوبة للحكومة في المسائل العامة. أما المادة ٦٩ من هذا الدستور، فتتعلق بحق المجلس في تشكيل لجان التحقيق بشأن اعمال الوزارات، وذلك كله على التفصيل الوارد في هذه المواد. أما فيما يتعلق بتوجيه أسئلة مكتوبة الى الوزراء لاستيضاح الامور الدخلة في اختصاصهم، فإن المادة ٩١ من دستور البحرين قد اعطت هذا الحق لكل من مجلس النواب ومجلس الشورى على السواء، دون تفرق وذلك على التحديد الوارد فيها. ولكن دستور البحرين لم يتضمن حكم المادة ٧٥ من دستور سنة ١٩٧٣ التي تعطي للمجلس صلاحية تشكيل لجنة خاصة لبحث العرائض والشكوى التي يبعث بها المواطنون الى المجلس". وقد اسقط هذا الدستور الجديد مثل هذا النص الذي هو في

غاية الاهمية لعلاقته بارتباط ممثلي الشعب في مجلس النواب بمشكلات وشكوى  
الناخبين ضد موظفي الدولة الذي يديرون شئون الوزارات والادارات والمصالح  
الحكومية والمؤسسات العامة.

لما فيما يتعلق بدستور قطر، تتضمن المواد ١٠٨، ١٠٩، ١١٠، ١١١ السلطة  
الرقابية لمجلس الشورى القطري المتمثلة في توجيه الاسئلة لرئيس مجلس الوزراء  
والوزراء وفي طرح الاستجوابات للوزراء وفي طرح موضوع الثقة في الوزير بعد  
استجوابه وفي ابداء الرغبت للحكومة في المسائل العامة وذلك على التفصيل الوارد  
في المواد المذكورة. ولكن السلطة الرقابية لمجلس الشورى القطري لا تتضمن طرح  
موضوع الثقة في رئيس مجلس الوزراء، او بالاحرى اتخاذ قرار بعدم امكان التعاون  
معه، وفقاً لنص المادة ٦٧ من دستور البحرين. كما لا يتضمن دستور قطر تشكيل  
لجان تحقيق بشأن مراقبة اعمال الوزارات او تشكيل لجنة خاصة لبحث العرائض  
والشكوى التي يبعث بها المواطنون الى المجلس. إلا انه تجدر الاشارة الى ان المادة  
٩١ من دستور البحرين الخاصة بتوجيه الاسئلة المكتوبة الى الوزراء، لا تتضمن  
توجيه لية اسئلة الى رئيس مجلس الوزراء، بعكس المادة ١٠٩ من دستور قطر التي  
تسمح بتوجيه اسئلة الى الوزراء والى رئيس مجلس الوزراء ايضا في الامور الداخلة  
في إختصاصهم. وهذه المادة في الدستور القطري هي الفصل من المادة ٩١ من  
دستور البحرين.

ولكن بالرجوع الى دستور سنة ١٩٧٣، فإن المادة ٦٦ من هذا الدستور تعطي الحق  
لكل عضو من اعضاء المجلس الوطني بان يوجه الى رئيس مجلس الوزراء والى  
الوزراء أسئلة لاستيضاح الامور الداخلة في إختصاصهم، كما تعطي المادة ٦٧ من  
هذا الدستور الحق لكل عضو من اعضاء المجلس الوطني بان يوجه الى رئيس  
مجلس الوزراء والى الوزراء استجوابات عن الامور الداخلة في إختصاصهم على  
التفصيل الوارد في هاتين المادتين.

وعليه، فإن المادتين ٦٦، ٦٧ من دستور سنة ١٩٧٣ تتميزان على المادتين ٦٥،  
٩١ من دستور البحرين اللتين لا تخضعان لرئيس مجلس الوزراء للاستجواب  
وتوجيه الاسئلة من اعضاء مجلس النواب. كما ان المادة ٦٧ من هذا الدستور بشأن  
عدم امكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، لا يمكن تطبيقها عملياً نظراً للعبثات  
للمستورية التي تعترض طريق تطبيقها، إذ لا يبدو ان اتخاذ قرار بعدم امكان التعاون

مع رئيس مجلس الوزراء هو في يد مجلس النواب حتى لو اتخذ هذا المجلس قراراً في هذا الامر بأغلبية ثلثي اعضاء المجلس وفقاً للفقرة (ب) من المادة ٦٧. ذلك لان هذه الفقرة تشترط ايضاً ان يحال هذا القرار الى المجلس الوطني، المشكل من مجلسي الشورى والنواب، ليتخذ بدوره قراراً آخر في هذا الامر بأغلبية ثلثي اعضاء المجلس الوطني، وفقاً للفقرة (د) من هذه المادة، وذلك على التصيل الاجرائي للورد في الفقرات أ-د من هذه المادة. وعليه فان هذه المادة تجعل طرح موضوع عدم امكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء أمراً مستحيلاً.

٣٠ - لا يوجد في دستور قطر حكم مشابه لحكم المادة ٨٧ من دستور البحرين الذي ينص على ان للحكومة ان تتقدم الى مجلس النواب بادية، ثم الى مجلس الشورى بمشروع قانون ينظم موضوعات اقتصادية او مالية طالبة من المجلسين للبت في المشروع المذكور على وجه الاستعجال وذلك خلال مدة شهر من تاريخ تقديمه. ثم يطلب من المجلس الوطني البت النهائي بالتصويت على المشروع خلال خمسة عشر يوماً أخرى. فإذا لم يبت المجلس الوطني في المشروع المذكور خلال تلك المدة "جاز للملك اصداره بمرسوم بقانون".

إن نص هذه المادة غريب لانه يتجاوز مفهوم فقه لقانون الدستوري الذي يعطي سلطة اصدار القوانين للسلطة التشريعية دون تدخل من السلطة التنفيذية. وما دام هذا المشروع بقانون مقدم من السلطة التنفيذية لاقراءه من قبل مجلسي الشورى والنواب، فانه يجب ان يخضع كغيره من مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة وفقاً للمادة ٨١ من الدستور، لنفس الاجراءات التي تتطلبها هذه المادة، دون التفريق بين مشاريع القوانين العادية ومشاريع القوانين المتعلقة بالامور المالية والاقتصادية التي تشير اليها المادة ٨٧. إذ ان البت في سرعة انجاز بعض القوانين دون غيرها هو أمر تقرر له السلطة التشريعية نفسها. وقد تتشاور هذه السلطة مع السلطة للتنفيذ التي تقدم عادة هذه المشاريع بقوانين التي تتطلب السرعة في الانجاز. وقد تقرر السلطة التشريعية، في ضوء هذه المشاورات، ضرورة البت في مشروع لقانون الاقتصادي او المالي المقدم من الحكومة على وجه السرعة. ولكن هذا الامر لا يحتاج الى تخصيص مدة دستورية بشأنه، بل يترك الامر للسلطة التشريعية لاتخاذ القرار المناسب بشأنه طبقاً لظروف المشروع بقانون المعروض على المجلس التشريعي. اما النص في الجملة الاخيرة من هذه المادة على اعطاء الحق للملك بأن يصدر مشروع لقانون المقدم بصفة الاستعجال، بمرسوم بقانون وذلك في حالة عدم بت المجلس الوطني فيه خلال

المعد المبينة في هذه المادة، فإن هذا النص يبدو نصاً تصفياً لا يتفق مع نظام حكم المملكة الدستورية المطبق في العالم المتحضر. ثم إن تحويل هذا النص للحكومة بأن تصدر مشروع القانون الذي تأخر المجلس عن إصداره لمدة ١٥ يوماً، بمرسوم بقانون، بالرغم من عدم قراره من قبل السلطة التشريعية القائمة، يعتبر تجاوزاً لاختصاص هذه السلطة. لذا، فإنه يبدو من غير المرغوب فيه تضمين الدستور مثل هذه المادة.

إن كلاً من دستور الكويت لسنة ١٩٦٢ ودستور البحرين لسنة ١٩٧٣، لا يتضمن مثل هذا النص. كما أن دستور قطر لا يتضمن مثل هذا النص أيضاً. كما يبدو واضحاً أن نص المادة ٨٧ من دستور البحرين يتعارض مع حكم المادة ٣٨ من الدستور نفسه التي تبين حالتين، على سبيل الحصر، لإصدار المراسيم بقوانين، وهي حالة فترة ما بين "الولاء لعقد كل من مجلس الشورى ومجلس النواب وحالة فترة حل مجلس النواب" وذلك بشرط أن تعرض هذه المراسيم بقوانين على كل من المجلسين "خلال شهر من تاريخ صدورهما إذا كان المجلسان قائمين أو خلال شهر من أول اجتماع لكل من المجلسين الجديدين في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي"، إلى آخر ذلك من تفصيل. فإذا كان نص المادة ٣٨ من الدستور هو على هذا الوجه من التحديد، فما هو المسوغ الدستوري لإصدار مراسيم بقوانين أثناء دور انعقاد المجلس الوطني وإثناء حضور وتواجد مجلس النواب. وماذا سيكون الوضع الدستوري لهذه المراسيم بقوانين في ضوء حكم المادة ٣٨ من الدستور التي تتطلب عرض المراسيم بقوانين على السلطة التشريعية للنظر فيها. يبدو أن نص المادة ٨٧ من الدستور يحسم الأمر بالنسبة لهذه المراسيم بقوانين وذلك باعتبارها صحيحة وناظرة ولا يجوز الطعن فيها بأية صورة من الصور.

إن المذكرة التفسيرية للمادة ٨٧ تجيب على هذا التساؤل بالقول بأنه لا يجوز عرض المرسوم بقانون الصادر وفقاً لحكم هذه المادة على المجلس الوطني بعد إصداره لأن "الحكمة من هذا النص تلامي ما يترتب على تأخير البت في هذا القانون من إضرار بمصالح الدولة، وخاصة المصالح الاقتصادية التي تحتاج في كثير من الأحيان إلى السرعة في تنظيم القواعد الحاكمة لها".

وواضح من هذا التفسير لهذه المادة أنه تفسير سياسي وتبريري أكثر منه قانوني أو دستوري، إذ إن فقه القانون الدستوري لا يبرر تضمين مثل هذه المادة الغريبة في

للدستور كما اسلفنا. هذا عدا أنه لم يرد في صياغة هذه المادة نص باستثنائها من حكم المادة ٣٨ من الدستور.

٣١ - تنص المادة ٨٩ من دستور البحرين على أن "عضو كل من مجلس الشورى ومجلس النواب يمثل الشعب بأسره..".

ولا يوجد في دستور قطر أية مادة تنص على أن عضو مجلس الشورى، سواء كان هذا العضو منتخباً أو معيناً (كلوزراء)، "يمثل الشعب بأسره" كما هو الحال بالنسبة للمادة ٨٩ من دستور البحرين.

وفي رأينا، لا يوجد مبرر دستوري على الإطلاق للنص في هذه المادة على أن عضو مجلس الشورى المعين بأمر ملكي، "يمثل الشعب بأسره" لأن هذا النص يصادر حق الشعب - مصدر السلطات جميعاً- في إبداء رأيه في من يمثله تمثيلاً حقيقياً في مجلس تشريعي منتخب. وما دام عضو مجلس الشورى هو معين من السلطة التنفيذية، فهو لا يمثل الشعب وإنما يمثل السلطة التي عينته في المجلس. ولا ندري إن كان هذا النص الدستوري للمعيب قد حمل أعضاء مجلس الشورى على الاعتقاد بأنهم حقيقة يمثلون الشعب بأسره.

٣٢ - لقد بينا سابقاً بأن دستور قطر لا يتضمن بلباً منفصلاً عن الشؤون المالية. كما أنه لا يبحث تفصيلاً طريقة اعداد الموازنة العامة للدولة والخصاص الختامي. إلا أن المادة ١٠٧ من هذا الدستور تنص على أن "يحدد القانون طريقة اعداد الموازنة، كما يحدد السنة المالية". وتنظم هذه المادة أيضاً لجزاء عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشورى واعتمادها من المجلس قبل إصدارها بقانون.

ولا تتضمن هذه المادة أو أية مادة أخرى من دستور قطر، ذكراً لميزانية الديون الأميرية والاحكام المتعلقة بها. أما فيما يتعلق بدستور البحرين الذي - خلافاً للدستور القطري - خصص بلباً يتضمن الاحكام المتعلقة بالشؤون المالية، فإنه خصص لميزانية الديون الملكي نص المادة ٣٣(م) الذي يعزل ميزانية الديون الملكي عن الميزانية العامة للدولة. وتنص الفقرة (م) من هذه المادة على صدور مرسوم خاص بهذه الميزانية. وبالمقارنة بين حكم هذه الفقرة من المادة ٣٣ من دستور البحرين والفقرة (ط) من المادة ٣٣ من دستور مئة ١٩٧٣، نجد أن الفقرة (ط) من المادة ٣٣ من هذا الدستور الأخير، تنص على أن "للامير مخصصات مالية سنوية، تحدد بمرسوم اميري خاص، ولا يجوز تعديل هذه المخصصات مدة حكم الامير، ويكون

تحديدها بقانون". ولا شك في ان هذا النص الاخير هو اقرب إلى مفهوم حكم المملكة الدستورية من نص الفقرة (م) من المادة ٣٣ من دستور البحرين. ذلك لان مخصصات الديوان الاميري وفقاً للفقرة (ط) من المادة ٣٣ من دستور سنة ١٩٧٣ يصدر بها، بذلية، مرسوم اميري خاص، ولا يجوز تعديل هذه المخصصات مدة حكم الامير، على ان يكون تحديد هذه المخصصات بعد ذلك بقانون يعرض على المجلس الوطني.

٣٢ — تؤكد المادة ٣٣(ج) من دستور البحرين على ان الوزراء يسألون بالتضامن امام الملك عن السياسة العامة للحكومة، ويسأل كل وزير عن اعمال وزارته بصورة فردية. ولا شك في ان تعبير مسؤولية الوزراء متضامنين امام الملك، ينصرف أيضاً الى مسؤولية رئيس مجلس الوزراء لفردية، بالإضافة الى المسؤولية التضامنية للوزارة ككل وذلك بدليل نص الفقرة (د) من المادة ٤٧ والتي تنص على ان تتحي رئيس مجلس الوزراء عن منصبه لاي سبب من الاسباب يتضمن تنحية الوزراء جميعاً من مناصبهم".

وتنص المادة ١٢٣ من دستور قطر على ان "رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسئولون بالتضامن امام الامير عن تنفيذ السياسة العامة للحكومة وكل منهم مسئول مسؤولية فردية امام الامير عن اداء واجباته وممارسة صلاحيته".

ويتضح من حكم المادة ٣٣(ج) من دستور البحرين وحكم المادة ١٢٣ من دستور قطر، ان هذين الدستورين لا يعرفان مبدأ المسؤولية التضامنية والفردية للوزراء امام السلطة التشريعية، بل انهما ابعد ما يكونان عنها لان مثل هذه المسؤولية التضامنية لرئيس الوزراء والوزراء وطرح موضوع الثقة بالوزارة بشكل تضامني امام البرلمان او السلطة التشريعية المنتخبة كلياً من الشعب، هي أمور لا تعرفها إلا الدول والممالك الدستورية التي تنتمي الى أنظمة حكم الديمقراطية العريقة. ويستتبع وجود مثل هذا الحكم الديمقراطي التمثيلي الصحيح للشعب، وجود احزاب سياسية منظمة، تتمتع بحرية العمل والممارسة الديمقراطية التي تهيئ لها فرصة الوصول الى الحكم عن طريق المشاركة في انتخابات نيابية حرة ونزيهة، ونتيجة لذلك، يشكل الحكومة، في ظل هذا الحكم الدستوري الديمقراطي، الحزب الذي يحصل مرشحوه على الاغلبية المطلقة لاصولت الناخبين في هذه الانتخابات الحرة.

ولكنّ مبدأ المسؤولية التضامنية لرئيس الوزراء والوزراء امام رئيس الدولة (الملك لو الامير) بدلاً من مسؤوليتهم امام المجلس التشريعي، هو مبدأ يقبّاه كل من دستور الكويت لسنة ١٩٦٢ ودستوري البحرين لسنة ١٩٧٣ و ٢٠٠٢ والدستور الدائم لقطر لسنة ٢٠٠٤. وهذا هو مبدأ توقيفي، كما بينا في مقدمة هذا الكتاب، نبناه بداية دستور الكويت وتبعته في ذلك دستور دول منطقة الخليج الاخرى التي صدرت لاحقاً، وذلك لضرورة التكيف مع أنظمة الحكم الوراثي للأسر الحاكمة في هذه المنطقة. وكما بينا سابقاً، قد صدرت هذه الدساتير القائمة على اساس مبدأ التوفيق بين نظام الحكم الوراثي المطلق السائد في هذه الدول في السابق ونظام الحكم الوراثي للدستوري القائم في الوقت الحاضر. ومن المبادئ التوفيقية الاخرى التي تتضمنها هذه الدساتير الحديثة لحكومات دول الخليج العربية، مبدأ تشكيل المجلس التشريعي، (كمجلس الامة الكويتي والمجلس الوطني البحريني ومجلس الشورى القطري) من اعضاء منتخبين لانتخاباً حراً مباشراً ومن اعضاء معينين من قبل رئيس الدولة (الامير او الملك)، على ان لا يتجاوز عدد الاعضاء المعيّنين عن ثلث الاعضاء المنتخبين في المجلس التشريعي وذلك لضمان حسن سير العمل التشريعي دون اعلاقة من السلطة التنفيذية التي غالباً ما يوجد لها في هذه الدساتير دور بارز وسلطة اعلى من السلطة التشريعية وذلك خلافاً للأحكام الدستورية التي تتضمنها هذه الدساتير، من الناحية النظرية والتي تنص على ان نظام الحكم يقوم على اساس فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مع تعاونها، وعلى انه لا يجوز لاي من السلطات الثلاث للتنازل لغيرها عن كل او بعض اختصاصاتها المنصوص عليها في الدستور (المادة ٥٠ من دستور الكويت والمادة ٣٢ من دستوري البحرين لسنة ١٩٧٣ وللسنة ٢٠٠٢ والمادة ٦٠ المختصرة من دستور قطر).

إلا ان دستور البحرين لسنة ٢٠٠٢ قد تجاوز قاعدة المجلس التشريعي الواحد التي تتضمنها كل من دستور الكويت ودستور البحرين لسنة ١٩٧٣ ودستور قطر لسنة ٢٠٠٤ فيما يتعلق بتعيين وزراء بحكم مناصبهم في المجلس التشريعي المنتخب، على ان لا يتجاوز عددهم ثلث اعضاء المجلس التشريعي. ذلك لان دستور البحرين قد تبني في الفصل الثالث من بابه الرابع، نظام المجلسين اللذين يتشكل منهما المجلس الوطني وهما مجلس الشورى المعين ومجلس النواب المنتخب، كما اسلفنا.

وكما أوضحنا سابقاً في هذا الكتاب، إن مبدأ التصوي في عدد أعضاء مجلس الشورى المعين وعدد أعضاء مجلس النواب المنتخب. وفقاً للمادتين ٥٢ و ٥٦ من هذا الدستور، هو أمر لا ينال توافقاً أو تأكيداً على الصعيد الشعبي، إذ أنه يتضمن تراجعاً خطيراً، بدون مبرر، عن المبادئ الدستورية والديمقراطية العربية التي تبناها دستور سنة ١٩٧٣ الذي يتميز عن دستور البحرين الجديد في كونه دستوراً تعاقبياً، تلاقت فيه إرادة الشعب مع الأمير في ظل مجلس تأسيسي أعد وأقر هذا الدستور الذي صدق عليه الأمير وأصدره بناء على ذلك.

وكانت السلطة الحاكمة قد تعاهدت مع القيادات الشعبية قبل إصدارها ميثاق العمل الوطني، بأن تلتزم التعديلات الدستورية الجزئية التي يشير إليها الميثاق في فصل "استمرافات المستقبل"، بحاكمية دستور سنة ١٩٧٣. وهذا يعني أن هذه التعديلات المطلوبة ستكون جزئية ومحصورة في الفصل الثاني من الباب الرابع من هذا الدستور. ولكن الأحكام التي يتضمنها دستور سنة ٢٠٠٢ الذي أصدرته السلطة الحاكمة بشكل مفاجيء للجمهور، ودون أن تعرض مسودته مسبقاً على الشعب للموافقة عليه عن طريق مجلس تشريعي منتخب، قد تجاوزت ما تم الاتفاق عليه مع القيادات الشعبية فيما يتعلق بضرورة الالتزام بحاكمية دستور سنة ١٩٧٣ الذي يستبدل حقيقة بالدستور الجديد الصادر بإرادة أميرية. وقد استعرضنا لجمالاً بعض أحكام دستور سنة ٢٠٠٢ الجديد من خلال هذه المقارنة الدستورية للنقدية بين هذا الدستور ودستور دولة قطر لسنة ٢٠٠٤ الذي أعلن تاريخ العمل به وتطبيقه في ٩ يونيو ٢٠٠٥، حسبما سبق بيانه.



## دستور مملكة البحرين لسنة ٢٠٠٢

## الباب الاول

### الدولة

#### المادة (١)

- أ- مملكة البحرين عربية اسلامية مستقلة ذات سيادة تامة، شعبها جزء من الامة العربية، واقليمها جزء من الوطن العربي الكبير، ولا يجوز التنازل عن سيادتها او التخلي عن شيء من اقليمها.
- ب- حكم مملكة البحرين ملكي دستوري وراثي، وقد تم انتقاله من المغفور له الشيخ عيسى بن سلمان ال خليفة الى ابنه الاكبر الشيخ حمد بن عيسى ال خليفة ملك البلاد، وينتقل من بعده الى كبر ابنائه، وهكذا طبقة بعد طبقة، الا اذا عين الملك قيد حياته خلفا له ابنا اخر من ابنائه غير الابن الاكبر، وذلك طبقا لاحكام مرسوم التوارث المنصوص عليه في البند التالي.
- ج- تنظم سائر احكام التوارث بمرسوم ملكي خاص تكون له صفة دستورية، فلا يجوز تعديله الا وفقا لاحكام المادة (١٢٠) من الدستور.
- د- نظام الحكم في مملكة البحرين ديمقراطي، السيادة فيه للشعب مصدر السلطات جميعا، وتكون ممارسة السيادة على الوجه المبين بهذا الدستور.
- هـ- للمواطنين، رجالا ونساء، حق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية، بما فيها حق الانتخاب والترشيح، وذلك وفقا لهذا الدستور وللشروط والاولضاع التي يبينها القانون. ولا يجوز ان يحرم احد المواطنين من حق الانتخاب او الترشيح الا وفقا للقانون.
- و- لا يعدل هذا الدستور الا جزئيا وبالطريقة المنصوص عليها فيه.

## المادة (٢)

دين الدولة الاسلام، والشريعة الاسلامية مصدر رئيسي للتشريع، ولغتها الرسمية هي اللغة العربية.

## المادة (٣)

يبين القانون علم المملكة وشعارها وشاراتها ولومستها ونشيدها الوطني.

## الباب الثاني

### المقومات الاساسية للمجتمع

## المادة (٤)

العدل اساس الحكم، والتعاون والتراحم صلة وتقى بين المواطنين، والحرية والمساواة والامن والطمأنينة والعلم والتضامن الاجتماعي وتكافؤ الفرص بين المواطنين دعائم للمجتمع تكفلها الدولة.

## المادة (٥)

أ- الاسرة اساس المجتمع، قوامها الدين والاخلاق وحب الوطن، يحفظ القانون كيانها الشرعي، ويقوي لولصرها وقيمها، ويحمي في ظلها الامومة والطفولة، ويرعى النشء، ويحميه من الاستغلال، ويقه الاهمال الابوي والجسماني والروحي. كما تُعنى الدولة خاصة بنمو الشباب البدني والخلقي والعقلي.

ب- تكفل الدولة التوفيق بين ولجبات المرأة نحو الاسرة وعملها في المجتمع، ومساواتها بالرجال في ميادين الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية دون لخلال باحكام الشريعة الاسلامية.

ج- تكفل الدولة تحقيق للضمان الاجتماعي لللازم للمواطنين في حالة الشيخوخة لو المرض لو العجز عن العمل لو اليتم لو الترمل لو البطالة، كما تؤمن لهم خدمات للتامين الاجتماعي والرعاية الصحية، وتعمل على وقايتهم من براثن الجهل والخوف والفاقة.

د- الميراث حق مكفول تحكمه الشريعة الإسلامية.

#### المادة (٦)

تصون الدولة التراث العربي والإسلامي، وتسهم في ركب الحضارة الإنسانية، وتعمل على تقوية الروابط بين البلاد الإسلامية، وتحقيق لمال الأمة للعربية في الوحدة والتقدم.

#### المادة (٧)

أ- ترعى الدولة العلوم والآداب والفنون، وتشجع البحث العلمي، كما تكفل الخدمات التعليمية والثقافية للمواطنين، ويكون للتعليم الزامياً ومجانياً في المراحل الأولى التي يعينها القانون وعلى النحو الذي يبين فيه. ويضع القانون الخطة اللازمة للقضاء على الأمية.

ب- ينظم القانون أوجه العناية بالتربية الدينية والوطنية في مختلف مراحل التعليم وأنواعه، كما يعنى فيها جميعاً بتقوية شخصية المواطن واعتزله بعروبته.

ج- يجوز للأفراد والهيئات إنشاء المدارس والجامعات الخاصة بإشراف من الدولة، ووفقاً للقانون.

د- تكفل الدولة لدور العلم حرمتها.

#### المادة (٨)

أ- لكل مواطن الحق في الرعاية الصحية، وتعنى الدولة بالصحة العامة، وتكفل وسائل الوقاية والعلاج بإنشاء مختلف أنواع المستشفيات والمؤسسات الصحية.

ب- يجوز للأفراد والهيئات إنشاء مستشفيات أو مستوصفات أو دور علاج بإشراف من الدولة، ووفقاً للقانون.

#### المادة (٩)

أ- للملكية ورأس المال والعمل، وفقاً لمبادئ العدالة الإسلامية، مقومات أساسية لكيان الدولة الاجتماعي وللثروة الوطنية، وهي جميعاً حقوق فردية ذات وظيفة اجتماعية ينظمها القانون.

ب- للاموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن.

ج- الملكية الخاصة مصونة، فلا يمنع احد من التصرف في ملكه الا في حدود القانون، ولا ينزع عن احد ملكه الا بسبب للمنفعة العامة في الاحوال المبينة في القانون، وبالكيفية المنصوص عليها فيه، وبشرط تعويضه عنه تعويضا عادلا.

د- المصادرة العامة للاموال محظورة، ولا تكون عقوبة للمصادرة الخاصة الا بحكم قضائي في الاحوال المبينة بالقانون.

هـ- ينظم القانون، على اسس لقتصادية، مع مراعاة العدالة الاجتماعية، العلاقة بين ملاك الاراضي والعقارات ومستأجريها.

و- تعمل الدولة على توفير السكن لذوي الدخل المحدود من المواطنين.

ز- تتخذ الدولة التدابير اللازمة من اجل تحقيق استغلال الاراضي الصالحة للزراعة بصورة مثمرة، وتعمل على رفع مستوى الفلاح، ويحدد القانون وسائل مساعدة صغار المزارعين وتمليكهم الاراضي.

ح- تاخذ الدولة التدابير اللازمة لصيانة البيئة والحفاظ على الحياة الفطرية.

#### المادة (١٠)

أ- الاقتصاد الوطني اساسه العدالة الاجتماعية، وقولمه للتعاون العادل بين النشاط العام والنشاط الخاص، وهدفه للتنمية الاقتصادية وفقا لخطة مرسومة، وتحقيق الرخاء للمواطنين، وذلك كله في حدود القانون.

ب- تعمل الدولة على تحقيق الوحدة الاقتصادية لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية ودول الجامعة العربية، وكل ما يؤدي الى التقارب والتعاون والتآزر والتعاقد فيما بينها.

#### المادة (١١)

الثروات الطبيعية جميعها ومواردها كافة ملك للدولة، تقوم على حفظها وحسن استثمارها، بمراعاة مقتضيات امن الدولة ولقتصادها الوطني.

### المادة (١٢)

تكفل الدولة تضامناً المجتمع في تحمل الأعباء الناجمة عن الكوارث وللمحن العامة وتعويض المصابين بأضرار الحرب أو بسبب تلبية ولجباتهم العسكرية.

### المادة (١٣)

- أ- العمل واجب على كل مواطن، تقتضيه الكرامة ويستجبه الخير العام، ولكل مواطن الحق في العمل وفي اختيار نوعه وفقاً للنظام العام والأدب.
- ب- تكفل الدولة توفير فرص العمل للمواطنين وعدالة شروطه.
- ج- لا يجوز فرض عمل إجباري على أحد إلا في الأحوال التي يعينها القانون لضرورة قومية وبمقابل عادل، لو تنفيذاً لحكم قضائي.
- د- ينظم القانون، على أسس اقتصادية مع مراعاة قواعد العدالة الاجتماعية، العلاقة بين العمال وأصحاب الأعمال.

### المادة (١٤)

تشجع الدولة التعاون والاندماج، وتشرف على تنظيم الائتمان.

### المادة (١٥)

- أ- الضرائب والتكاليف العامة أساسها العدالة الاجتماعية، وأدائها واجب وفقاً للقانون.
- ب- ينظم القانون إعفاء الدخول للصغيرة من الضرائب بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى اللازم للمعيشة.

### المادة (١٦)

- أ- الوظائف العامة خدمة وطنية تتأط بالقاتمين بها، ويستهدف موظفو الدولة في أداء وظائفهم المصلحة العامة. ولا يؤلى الأجانب الوظائف العامة إلا في الأحوال التي يبينها القانون.
- ب- للمواطنون سواء في تولي الوظائف العامة وفقاً للشروط التي يقرها القانون.

## الباب الثالث

### الحقوق والواجبات العامة

#### المادة (١٧)

- أ- الجنسية البحرينية يحددها القانون، ولا يجوز إسقاطها عن يتمتع بها الا في حالة الخيانة العظمى، والاحوال الاخرى التي يحددها القانون.
- ب- يحظر ابعاد المواطن عن البحرين او منعه من العودة اليها.

#### المادة (١٨)

للناس مساوية في الكرامة الانسانية، ويتساوى المواطنون لدى القانون في الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس او الاصل او اللغة او الدين او العقيدة.

#### المادة (١٩)

- أ- الحرية الشخصية مكفولة وفقا للقانون.
- ب- لا يجوز القبض على انسان او توقيفه او حبسه او تفتيشه او تحديد اقامته او تقييد حريته في الإقامة او التنقل الا وفق احكام القانون وبرقابة من القضاء.
- ج- لا يجوز الحجز او الحبس في غير الاماكن المخصصة لذلك في قوانين السجون المشمولة بالرعاية للصحية والاجتماعية والخاضعة لرقابة السلطة القضائية.
- د- لا يعرض اي انسان للتعذيب المادي او المعنوي، او للاغراء، او للمعاملة الحاطة بالكرامة، ويحدد القانون عقاب من يفعل ذلك. كما يبطل كل قول او اعتراف يثبت صدوره تحت وطأة التعذيب او بالاغراء او لتلك المعاملة او التهديد باي منها.

## المادة (٢٠)

- أ- لا جريمة ولا عقوبة الا بناء على قانون، ولا عقاب الا على الاعمال اللاحقة للعمل بالقانون الذي ينص عليها.
- ب- العقوبة شخصية.
- ج- المتهم بريء حتى تثبت ادانته في محاكمة قانونية تؤمن له فيها الضمانات الضرورية لممارسة حق الدفاع في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة وفقا للقانون.
- د- يحظر ايداء المتهم جسمانيا او معنويا.
- هـ- يجب ان يكون لكل متهم في جنائية محام يدافع عنه بموافقته.
- و- حق التقاضي مكفول وفقا للقانون.

## المادة (٢١)

تسليم اللاجئين السياسيين محظور.

## المادة (٢٢)

حرية الضمير مطلقة، وتكفل الدولة حرمة دُور العبادة، وحرية القيام بشعائر الاديان والمواكب والاجتماعات الدينية طبقا للعادات المرعية في البلد.

## المادة (٢٣)

حرية للرأي والبحث العلمي مكفولة، ولكل انسان حق التعبير عن رأيه ونشره بالقول او الكتابة او غيرهما، وذلك وفقا للشروط والاوزاع التي يبينها القانون، مع عدم المساس بالاسس العقيدة الاسلامية ووحدة الشعب، وبما لا يثير الفرقة او الطائفية.

## المادة (٢٤)

مع مراعاة حكم المادة السابقة تكون حرية الصحافة والطباعة والنشر مكفولة وفقا للشروط والاوزاع التي يبينها القانون.

## المادة (٢٥)

للمساكن حرمة، فلا يجوز دخولها او تفتيشها بخير اذن اهلها الا استثناء في حالات الضرورة القصوى التي يعينها القانون، وبالكيفية المنصوص عليها فيه.



### المادة (٢٦)

حرية المراسلة البريدية والبرقية والهاتفية والالكترونية مصنونة، وسريتها مكفولة، فلا يجوز مراقبة المراسلات او افشاء سريتها الا في الضرورات التي يبينها القانون، ووفقا للاجراءات والضمانات المنصوص عليها فيه.

### المادة (٢٧)

حرية تكوين الجمعيات والنقابات، على اسس وطنية ولاهداف مشروعة وبوسائل سلمية، مكفولة وفقا للشروط والاوزاع التي يبينها القانون، بشرط عدم المماس باسس الدين والنظام العام. ولا يجوز اجبار احد على الانضمام الى اي جمعية او نقابة او الاستمرار فيها.

### المادة (٢٨)

- أ- للأفراد حق الاجتماع الخاص دون حاجة الى اذن او لخطر سابق، ولا يجوز لاحد من قوات الامن العام حضور اجتماعاتهم الخاصة.
- ب- الاجتماعات للعلماء والمؤكث ولتجمعت مباحة وفقا للشروط والاوزاع التي يبينها القانون، على ان تكون اغراض الاجتماع ووسائله سلمية ولا تتاقي الاداب للعلماء.

### المادة (٢٩)

لكل فرد ان يخاطب السلطات العامة كتابة ويتوقعه، ولا تكون مخاطبة السلطات باسم الجماعات الا للهيئات النظامية والاشخاص المعنوية.

### المادة (٣٠)

- أ- السلام هدف للدولة، وسلامة الوطن جزء من سلامة الوطن العربي الكبير، والدفاع عنه واجب مقدس على كل مواطن، واداء الخدمة العسكرية شرف للمواطنين ينظمه القانون.
- ب- الدولة هي وحدها التي تنشئ قوة الدفاع والحرس الوطني والامن العام، ولا يؤلى غير المواطنين هذه المهام الا في حالة الضرورة القصوى، وبالكيفية التي ينظمها القانون.
- ج- للتعبئة للعلماء او الجزئية ينظمها القانون.

### المادة (٣١)

لا يكون تنظيم الحقوق والحريات العامة المنصوص عليها في هذا الدستور أو تحديدها إلا بقانون، أو بناءً عليه. ولا يجوز أن ينال التنظيم أو التحديد من جوهر الحق أو الحرية.

### الباب الرابع

#### السلطات

#### احكام عامة

### الباب المادة (٣٢)

أ- يقوم نظام الحكم على اساس فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مع تعاونها وفقا لاحكام هذا الدستور، ولا يجوز لأي من السلطات الثلاث التنازل لغيرها عن كل أو بعض اختصاصاتها المنصوص عليها في هذا الدستور، وإنما يجوز التفويض التشريعي المحدد بفترة معينة وبموضوع أو موضوعات بالذات، ويمارس وفقا لقانون التفويض وشروطه.

ب- السلطة التشريعية يتولاها الملك والمجلس الوطني وفقا للدستور، ويتولى الملك السلطة التنفيذية مع مجلس الوزراء والوزراء، وباسمه تصدر الاحكام القضائية، وذلك كله وفقا لاحكام الدستور.

### الفصل الاول

#### الملك

### المادة (٣٣)

أ- الملك رأس الدولة، والممثل الاسمي لها، ذاته مصونة لا تمس، وهو الحامي الامين للدين والوطن، ورمز الوحدة الوطنية.

ب- يحمي للملك شرعية الحكم وسيادة الدستور والقانون، ويرعى حقوق الافراد والهيئات وحرياتهم.

ج- يمارس الملك سلطاته مباشرة وبواسطة وزرائه، ولديه يُعال الوزراء متضامنين عن السياسة العامة للحكومة، ويُسال كل وزير عن اعمال وزارته.

د- يعين الملك رئيس مجلس الوزراء ويعفيه من منصبه بأمر ملكي، كما يعين الوزراء ويعفيهم من مناصبهم بمرسوم ملكي، بناء على عرض رئيس مجلس الوزراء.

هـ- يعاد تشكيل الوزارة على النحو السابق ذكره في هذه المادة عند بدء كل فصل تشريعي للمجلسين.

و- يعين الملك اعضاء مجلس الشورى ويعفيهم بأمر ملكي.

ز- الملك هو القائد الاعلى لقوة الدفاع، ويتولى قيادتها وتكليفها بالمهام الوطنية داخل اراضي المملكة وخارجها، وترتبط مباشرة به، وتراعى السرية اللازمة في شئونها.

ح- يرأس الملك المجلس الاعلى للقضاء، و يعين للقضاء بأوامر ملكية بناءً على اقتراح من المجلس الاعلى للقضاء.

ط- يمنح الملك اوسمة الشرف وفقا للقانون.

ي- ينشئ الملك ويمنح ويمتد الرتب للمنية والعسكرية والقلب الشرف الاخرى بأمر ملكي، وله ان يفوض غيره في ذلك.

ك- تصدر العملة باسم الملك وفقا للقانون.

ل- يؤدي الملك عند توليه العرش في اجتماع خاص للمجلس الوطني اليمني التالية:

(( لقم بالله العظيم ان احترم الدستور وقوانين الدولة، وان اخذ عن حريات الشعب ومصالحه ومواله، وان احصون استقلال الوطن وسلامة اراضيه )).

م- الديوان الملكي يتبع الملك، ويصدر بتنظيمه أمر ملكي، وتحدد ميزانيته وقواعد الرقابة عليها بمرسوم ملكي خاص.

### المادة (٣٤)

أ- يعين الملك، في حالة تغيبه خارج البلاد وتعذر نيابة ولي العهد عنه، نائباً يمارس صلاحياته مدة غيابه، وذلك بأمر ملكي. ويجوز ان يتضمن هذا الامر تنظيمًا خاصًا لممارسة هذه الصلاحيات نيابة عنه، لو تحديداً لنطاقها.

ب- تسري في شأن نائب الملك، الشروط والاحكام المنصوص عليها في البند - ب - من المادة (٤٨) من هذا الدستور، واذا كان وزيرا او عضوا في مجلس للشورى او مجلس النواب فلا يشترك في اعمال الوزارة او المجلس مدة نيابته عن الملك.

ج- يؤدي نائب الملك قبل ممارسة صلاحياته اليمين المنصوص عليها في المادة السابقة مشفوعة بعبارة:

(( وان اكون مخلصا للملك )) ويكون اداء اليمين في المجلس الوطني اذا كان منعقدا، والا فتؤدى امام الملك.

ويكون اداء ولي العهد لهذه اليمين مرة واحدة، وان تكررت مرات نيابته عن الملك.

#### المادة (٣٥)

أ- للملك حق لقتراح تعديل الدستور واقتراح القوانين، ويختص بالتصديق على القوانين واصدارها.

ب- يعتبر القانون مصدقا عليه ويصدره الملك اذا مضت ستة اشهر من تاريخ رفعه اليه من مجلسي الشورى والنواب دون ان يرده الى المجلسين لاعادة النظر فيه.

ج- مع مراعاة الاحكام الخاصة بتعديل الدستور، اذا رد الملك في خلال الفترة المنصوص عليها في البند السابق مشروع القانون الى مجلسي الشورى والنواب بمرسوم مسبب، لاعادة النظر فيه، حدد ما اذا كانت هذه الاعادة تتم في ذات دور الاعتقاد او في الدور التالي له.

د- اذا اعاد كل من مجلس الشورى ومجلس النواب لو المجلس الوطني اقرار المشروع باغلبية ثلثي اعضائه، صدق عليه للملك، واصدره في خلال شهر من اقراره للمرة الثانية.

#### المادة (٣٦)

أ- الحرب الهجومية محرمة، ويكون اعلان الحرب الدفاعية بمرسوم يعرض فور اعلانها على المجلس الوطني للبت في مصيرها.

ب- لا تعلن حالة السلامة الوطنية او الاحكام العرفية الا بمرسوم، ويجب في جميع الاحوال ان يكون اعلانها لمدة لا تتجاوز ثلاثة اشهر، ولا يجوز مدها الا بموافقة المجلس الوطني باغلبية الاعضاء الحاضرين.

#### المادة (٣٧)

يبرم الملك المعاهدات بمرسوم، ويبلغها الى مجلسي الشورى والنواب فوراً مشفوعة بما يناسب من البيان، وتكون للمعاهدة قوة للقانون بعد ابرامها والتصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية.

على ان معاهدات الصلح والتحالف، والمعاهدات المتعلقة باراضي الدولة او ثرواتها الطبيعية او بحقوق السيادة او حقوق المواطنين العلةمة او الخاصة، ومعاهدات التجارة والملاحة والاقامة، والمعاهدات التي تحمل خزنة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الميزانية او تتضمن تعديلاً لقوانين البحرين، يجب انفاذاً ان تصدر بقانون. ولا يجوز في اي حال من الاحوال ان تتضمن للمعاهدة شروطاً سرية تناقض شروطها العلنية.

#### المادة (٣٨)

اذا حدث فيما بين الدول انعقاد كل من مجلس للشورى ومجلس النواب في فترة حل مجلس النواب ما يوجب الاسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز للملك ان يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون، على الا تكون مخالفة للدستور.

ويجب عرض هذه المراسيم على كل من مجلس للشورى ومجلس النواب خلال شهر من تاريخ صدورها اذا كان المجلسان قائمين او خلال شهر من اول اجتماع لكل من المجلسين الجديدين في حالة الحل او انتهاء الفصل التشريعي، فاذا لم تعرض زال ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة الى اصدار قرار بذلك. واذا عرضت ولم يقرها للمجلس زال كذلك ما كان لها من قوة القانون.

#### المادة (٣٩)

أ- يضع الملك، بمراسيم، اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما لا يتضمن تعديلاً فيها او تعطيلاً لها او اعفاء من تنفيذها، ويجوز ان يعين القانون اداة احدى من المرسوم لاصدار اللوائح اللازمة لتنفيذه.

ب- يضع الملك، بمراسيم، لوائح الضبط واللوائح اللازمة لترتيب المصالح والادارات للعلمة بما لا يتعارض مع القوانين.

#### المادة (٤٠)

يُعين الملك الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين لدى الدول الاجنبية والهيئات الدولية، ويعفيهم من مناصبهم، وفقا للحدود والاضاع التي يقرها القانون، ويقبل ممثلي الدول والهيئات الاجنبية لديه.

#### المادة (٤١)

للملك ان يعفو، بمرسوم، عن العقوبة او يخفصها، لما للعفو الشامل فلا يكون الا بقانون، وذلك عن الجرائم المقررة قبل اقتراح للعفو.

#### المادة (٤٢)

- أ- يصدر الملك الاوامر باجراء الانتخابات لمجلس النواب وفق احكام القانون.
- ب- يدعو الملك المجلس الوطني الى الاجتماع بامر ملكي، ويفتح دور الانعقاد، ويفضه وفق احكام الدستور.
- ج- للملك ان يحل مجلس النواب بمرسوم تبين فيه اسباب الحل، ولا يجوز حل المجلس لذات الاسباب مرة اخرى.

#### المادة (٤٣)

للملك ان يستقّي الشعب في القوانين والقضايا الهامة التي تتصل بمصالح البلاد، ويعتبر موضوع الاستفتاء موافقا عليه اذا قرّته اغلبيّة من ادلوا باصواتهم، وتكون نتيجة الاستفتاء ملزمة وناظدة من تاريخ اعلانها، وتنتشر في الجريدة الرسمية.

## الفصل الثاني

### السلطة التنفيذية

#### مجلس الوزراء - الوزراء

##### المادة (٤٤)

يؤلف مجلس الوزراء من رئيس مجلس الوزراء وعدد من الوزراء.

##### المادة (٤٥)

أ- يشترط فيمن يلي الوزارة ان يكون بحرينياً، والا نقل منه عن ثلاثين سنة ميلادية، وان يكون متمتعاً بكامل حقوقه السياسية والمدنية. وتسري في شأن رئيس مجلس الوزراء الاحكام الخاصة بالوزراء، ما لم يرد نص على خلاف ذلك.

ب- يُعيّن القانون مرتباً رئيس مجلس الوزراء والوزراء.

##### المادة (٤٦)

يؤدي رئيس مجلس الوزراء والوزراء، امام الملك، وقبل ممارسة صلاحياتهم اليمين المنصوص عليها في المادة (٧٨) من هذا الدستور.

##### المادة (٤٧)

أ- يرعى مجلس الوزراء مصالح الدولة، ويرسم السياسة العامة للحكومة، ويتابع تنفيذها، ويشرف على سير العمل في الجهاز الحكومي.

ب- يرأس الملك جلسات مجلس الوزراء التي يحضرها.

ج- يشرف رئيس مجلس الوزراء على اداء مهام المجلس وسير اعماله، ويقوم بتنفيذ قراراته وتحقيق التنسيق بين الوزارات المختلفة والتكامل بين اعمالها.

د- تتّحي رئيس مجلس الوزراء عن منصبه لاي سبب من الاسباب يتضمن تنحية الوزراء جميعاً من مناصبهم.

هـ- مداوات مجلس الوزراء سرية، وتصدر قراراته بحضور اغلبية اعضائه وبموافقة اغلبية الحاضرين، وعند تساوي الاصوات يرجح الجانب الذي فيه

الرئيس، وتلتزم الاقلية برأي الاغلبية ما لم تستقل. وترفع قرارات المجلس الى الملك للتصديق عليها في الاحوال التي تقتضي صدور مرسوم في شأنها.

#### المادة (٤٨)

أ- يتولى كل وزير الاشراف على شئون وزارته، ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها، كما يرسم اتجاهات الوزارة، ويشرف على تنفيذها.

ب- لا يجوز للوزير اثناء توليه للوزارة ان يتولى اية وظيفة عامة اخرى، او ان يزاول، ولو بطريق غير مباشر، مهنة حرة او عملاً صناعياً او تجارياً او مالياً، كما لا يجوز ان يسهم في التزامات تعقدها الحكومة او للمؤسسات العامة، او ان يجمع بين الوزارة والعضوية في مجلس ادارة اية شركة الا كممثل للحكومة ودون ان يؤول اليه مقابل لذلك. ولا يجوز له خلال تلك المدة كذلك ان يشتري او يستاجر مالا من اموال الدولة ولو بطريق للمزاد العلني، او ان يؤجرها او يبيعها شيئاً من امواله او يقايضها عليه.

#### المادة (٤٩)

إذا تخلى رئيس مجلس الوزراء او الوزير عن منصبه لاي سبب من الاسباب يستمر في تصريف العاجل من شئون منصبه الى حين تعيين خلف له.

#### المادة (٥٠)

أ- ينظم القانون المؤسسات العامة وهيئات الادارة البلدية بما يكفل لها الاستقلال في ظل توجيه الدولة ورقابتها، وبما يكفل لهيئات الادارة البلدية ادارة المرافق ذات الطابع المحلي التي تدخل في نطاقها والرقابة عليها.

ب- توجه الدولة المؤسسات ذات النفع العام بما يتفق والسياسة العامة للدولة ومصلحة المواطنين.



### الفصل الثالث

#### السلطة التشريعية

#### المجلس الوطني

##### المادة (٥١)

يتألف المجلس الوطني من مجلسين: مجلس الشورى ومجلس النواب.

##### الفرع الاول

#### مجلس الشورى

##### المادة (٥٢)

يتألف مجلس الشورى من اربعين عضوا يعينون بامر ملكي.

##### المادة (٥٣)

يشترط في عضو مجلس الشورى ان يكون بحرينياً، متمتعاً بكافة حقوقه المدنية والسياسية، وان يكون اسمه مدرجا في احد جداول الانتخاب، والا تقل سنه يوم التعيين عن خمس وثلاثين سنة ميلادية كاملة، وان يكون ممن تتوافر فيهم الخبرة او الذين ادوا خدمات جليلة للوطن.

##### المادة (٥٤)

أ- مدة العضوية في مجلس الشورى اربع سنوات، ويجوز اعادة تعيين من انتهت مدة عضويته.

ب- اذا خلا محل احد اعضاء مجلس الشورى قبل نهاية مدته لاي سبب من الاسباب عين الملك عضوا بديلا لنهاية مدة سلفه.

ج- يجوز لأي عضو من أعضاء مجلس الشورى أن يطلب إعفاءه من عضوية المجلس بالتماس يقدم إلى رئيس المجلس، وعلى الرئيس أن يرفعه إلى الملك، ولا تنتهي العضوية إلا من تاريخ قبول الملك لهذا التماس.

د- يعين الملك رئيس مجلس الشورى لمثل مدة المجلس، ويختب المجلس نائبين لرئيس المجلس لكل دور انعقاد.

### المادة (٥٥)

أ- يجتمع مجلس الشورى عند اجتماع مجلس النواب، وتكون الدورات الاعتقاد واحدة للمجلسين.

ب- إذا حل مجلس النواب توقفت جلسات مجلس الشورى.

### الفرع الثاني

#### مجلس النواب

### المادة (٥٦)

يتألف مجلس النواب من أربعين عضواً يُنتخبون بطريق الانتخاب العام السري المباشر وفقاً للأحكام التي بينها القانون.

### المادة (٥٧)

يشترط في عضو مجلس النواب:

أ- أن يكون بحرينياً، متمتعاً بكافة حقوقه المدنية والسياسية، وأن يكون اسمه مدرجاً في أحد جداول الانتخاب.

ب- ألا تقل سنه يوم الانتخاب عن ثلاثين سنة ميلادية كاملة.

ج- أن يجيد قراءة اللغة العربية وكتابتها.

د- ألا تكون عضويته بمجلس الشورى أو مجلس النواب قد أسقطت بقرار من المجلس الذي ينتمي إليه بسبب فقد الثقة والاعتبار أو بسبب الإخلال بواجبات العضوية.

ويجوز لمن أسقطت عضويته الترشيح إذا انقضى الفصل التشريعي الذي صدر خلاله قرار إسقاط العضوية، أو صدر قرار من المجلس الذي كان عضوا فيه بإلغاء الأثر المانع من الترشيح المترتب على إسقاط العضوية بعد انقضاء دور الانعقاد الذي صدر خلاله قرار إسقاط العضوية.

#### المادة (٥٨)

مدة مجلس النواب أربع سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له، وتجرى في خلال الشهور الأربعة الأخيرة من تلك المدة لانتخابات المجلس الجديد مع مراعاة حكم المادة (٦٤) من هذا الدستور. ويجوز إعادة انتخاب من انتهت مدة عضويته. وللملك أن يمد الفصل التشريعي لمجلس النواب عند الضرورة بأمر ملكي مدة لا تزيد على سنتين.

#### المادة (٥٩)

إذا خلا محل أحد أعضاء مجلس النواب قبل نهاية مدته، لأي سبب من الأسباب، ينتخب بدله خلال شهرين من تاريخ إعلان المجلس هذا للخلو، وتكون مدة العضو الجديد لنهاية مدة سلفه. وإذا وقع الخلو في خلال الأشهر الستة السابقة على انتهاء الفصل التشريعي للمجلس فلا يجرى انتخاب عضو بديل.

#### المادة (٦٠)

ينتخب مجلس النواب في أول جلسة له، ولتمثل مدته، رئيسا ونائبين للرئيس من بين أعضائه، وإذا خلا مكان أي منهم لانتخب المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته. ويكون الانتخاب في جميع الأحوال بالأغلبية المطلقة للحاضرين، فإن لم تتحقق هذه الأغلبية في المرة الأولى أعيد الانتخاب بين الاثنين الحائزين لأكثر الأصوات، فإن تساوى مع ثانيهما غيره في عدد الأصوات اشترك معهما في انتخاب المرة الثانية، ويكون الانتخاب في هذه الحالة بالأغلبية النسبية، فإن تساوى أكثر من واحد في الحصول على هذه الأغلبية النسبية لجرى المجلس الاختيار بينهم بالقرعة.

ويرأس الجلسة الأولى لكبر الاعضاء سنأ الى حين انتخاب رئيس المجلس.

#### المادة (٦١)

يؤلف المجلس خلال الاسبوع الاول من اجتماعه السنوي اللجان اللازمة لاعماله، و يجوز لهذه اللجان ان تبشر صلاحياتها خلال عطلة المجلس.

#### المادة (٦٢)

تختص محكمة التمييز بالفصل في الطعون الخاصة بانتخابات مجلس النواب، وفقا للقانون المنظم لذلك.

#### المادة (٦٣)

مجلس النواب، هو المختص بقبول الاستقالة من عضويته، ولا تعتبر الاستقالة نهائية الا من وقت تقرير المجلس قبولها، ويصبح للمحل شاغرا من تاريخ ذلك القبول.

#### المادة (٦٤)

أ- اذا حل مجلس النواب وجب اجراء الانتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يجاوز اربعة اشهر على الاكثر من تاريخ الحل. فان لم تجر الانتخابات خلال تلك المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية، ويجتمع فوراً كان الحل لم يكن، ويستمر في اعماله الى ان ينتخب المجلس الجديد.

ب- للملك، على الرغم مما ورد في البند السابق، ان يؤجل اجراء انتخاب المجلس الجديد اذا كانت هناك ظروف قاهرة يرى معها مجلس الوزراء ان اجراء الانتخاب امر متعذر.

ج- اذا استمرت الظروف المنصوص عليها في البند السابق، فللملك، بناء على رأي مجلس الوزراء، اعادة المجلس المنحل ودعوته الى الاعتقاد، ويعتبر هذا المجلس قائما من تاريخ صدور المرسوم الملكي باعادته، ويمارس كامل صلاحياته الدستورية، وتنطبق عليه احكام هذا الدستور بما في ذلك المتعلق منها باستكمال مدة للمجلس وحله، وتعتبر للدورة التي يعقدها في هذه الحالة لول دورة عادية له بغض النظر عن تاريخ بدئها.

### المادة (٦٥)

يجوز بناءً على طلب موقع من خمسة اعضاء من مجلس النواب على الاقل ان يوجه الى اي من الوزراء استجوابات عن الامور الداخلة في اختصاصاته.

ولا يجوز ان يكون الاستجواب متعلقا بمصلحة خاصة بالمستجوب او باقاربه حتى الدرجة الرابعة، او باحد موكليه.

ولا تجرى المناقشة في الاستجواب الا بعد ثمانية ايام على الاقل من يوم تقديمه، ما لم يوافق الوزير على تعجيل هذه المناقشة.

ويجوز ان يؤدي الاستجواب الى طرح موضوع الثقة بالوزير على مجلس النواب وفقا لاحكام المادة (٦٦) من هذا الدستور.

### المادة (٦٦)

أ- كل وزير مسئول لدى مجلس النواب عن اعمال وزارته.

ب- لا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير الا بناء على رغبته او طلب موقع من عشرة اعضاء من مجلس النواب لثر مناقشة استجواب موجه اليه، ولا يجوز للمجلس ان يصدر قراره في الطلب قبل سبعة ايام من تقديمه.

أ- اذا قرر مجلس النواب باغلبية ثلثي الاعضاء الذين يتالف منهم عدم الثقة باحد الوزراء اعتبر معتزلا للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة، ويقدم استقالته فورا.

### المادة (٦٧)

أ- لا يُطرح في مجلس النواب موضوع الثقة برئيس مجلس الوزراء.

ب- اذا رأى ثلثا اعضاء مجلس النواب عدم امكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، احيل الامر الى المجلس الوطني للنظر في ذلك.

ج- لا يجوز للمجلس الوطني ان يصدر قراره في موضوع عدم امكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء قبل سبعة ايام من تاريخ لحاقته اليه.

د- اذا قرر المجلس الوطني باغلبية ثلثي اعضائه عدم امكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، رفع الامر الى الملك للبت فيه، باعفاء رئيس مجلس الوزراء وتعيين وزارة جديدة، او بحل مجلس النواب.

#### المادة (٦٨)

لمجلس النواب ابداء رغبات مكتوبة للحكومة في المعامل العامة، وان تعذر على الحكومة الاخذ بهذه الرغبات وجب ان تبين للمجلس كتابة اسباب ذلك.

#### المادة (٦٩)

يحق لمجلس النواب في كل وقت ان يؤلف لجان تحقيق او يندب عضوا او اكثر من اعضائه للتحقيق في اي امر من الامور الداخلة في اختصاصات المجلس المبينة في الدستور، على ان تقدم للجنة او للعضو نتيجة التحقيق خلال مدة لا تتجاوز اربعة اشهر من تاريخ بدء التحقيق.

ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم.

### الفرع الثالث

#### احكام مشتركة للمجلسين

#### المادة (٧٠)

لا يصدر قانون الا اذا اقره كل من مجلسي الشورى والنواب او المجلس الوطني بحسب الاحوال، وصديق عليه الملك.

#### المادة (٧١)

يجتمع المجلس الوطني يوم السبت الثاني من بداية شهر اكتوبر، الا اذا قرر الملك دعوته للاجتماع قبل هذا الموعد، واذا كان هذا اليوم عطلة رسمية اجتمع في اول يوم عمل يلي تلك العطلة.

### المادة (٧٢)

دور الاعتقاد السنوي لكل من مجلسي الشورى والنواب لا يقل عن سبعة اشهر، ولا يجوز فض هذا الدور قبل اقرار الميزانية.

### المادة (٧٣)

استثناء من حكم المادتين السابقتين يجتمع المجلس الوطني في اليوم التالي لانتهاء شهر من تاريخ تعيين مجلس الشورى او انتخاب مجلس للنواب ايهما تم اخرا، الا اذا قرر الملك دعوته للاجتماع قبل هذا التاريخ.

واذا كان تاريخ انعقاد المجلس في هذا الدور متاخرا عن الميعاد السنوي المنصوص عليه في المادة (٧١) من الدستور، خُفضت مدة الاعتقاد المنصوص عليها في المادة (٧٢) منه بمقدار الفارق بين الميعادين المذكورين.

### المادة (٧٤)

يفتح الملك دور الاعتقاد العادي للمجلس الوطني بالخطاب السامي، وله ان ينيب ولي العهد او من يرى انابته في ذلك. ويختار كل من المجلسين لجنة من بين اعضائه لاعداد مشروع الرد على هذا الخطاب، ويرفع كل من المجلسين رده الى الملك بعد اقراره.

### المادة (٧٥)

يُدعى كل من مجلسي الشورى والنواب، بامر ملكي، الى اجتماع غير عادي اذا راي الملك ضرورة لذلك، او بناء على طلب اغلبيه اعضائه. ولا يجوز في دور الاعتقاد غير العادي ان ينظر للمجلس في غير الامور التي دُعي من اجلها.

### المادة (٧٦)

يعان للملك، بامر ملكي، فض ادوار الاعتقاد العادية وغير العادية.

#### المادة (٧٧)

كل اجتماع يعقده مجلس الشورى او مجلس النواب في غير الزمان والمكان المقررين لاجتماعه يكون باطلا، وتبطل للقرارات التي تصدر عنه.

#### المادة (٧٨)

يؤدي كل عضو من اعضاء مجلس الشورى ومجلس النواب، في جلسة علنية وقبل ممارسة اعماله في المجلس او لجانه لليمين التالية:

(( اقسم بالله العظيم ان اكون مخلصا للوطن والملك، وان احترم الدستور وقوانين الدولة، ولن انود عن حريات الشعب ومصالحه وامواله، وان اؤدي اعمالي بالامانة والصدق)).

#### المادة (٧٩)

جلسات مجلس الشورى ومجلس النواب علنية، ويجوز عقدها سرية بناءً على طلب الحكومة او رئيس المجلس او عشرة اعضاء، وتكون مناقشة الطلب في جلسة سرية.

#### المادة (٨٠)

يشترط لصحة اجتماع كل من مجلس الشورى ومجلس النواب حضور اكثر من نصف اعضائه، وتصدر القرارات بالاغلبية المطلقة للاعضاء الحاضرين، وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها اغلبية خاصة، وعند تسليوي الاصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس. واذا كان التصويت متعلقا بالدستور وجب ان يتم بالمناداة على الاعضاء باسماتهم.

واذا لم يكتمل نصاب انعقاد المجلس مرتين متتاليتين اعتبر اجتماع للمجلس صحيحا، على الا يقل عدد الحاضرين عن ربع اعضاء المجلس.

#### المادة (٨١)

يعرض رئيس مجلس الوزراء مشروعات القوانين على مجلس النواب الذي له حق قبول المشروع او تعديله او رفضه، وفي جميع الحالات يرفع المشروع الى مجلس الشورى الذي له حق قبول المشروع او تعديله او رفضه او قبول لية تعديلات كان



مجلس النواب قد ادخلها على المشروع او رفضها او قام بتعديلها. على ان تعطى الاولوية في المناقشة دائما لمشروعات القوانين والاقتراحات المقدمة من الحكومة.

#### المادة (٨٢)

اذا لم يوافق مجلس الشورى على مشروع قانون اقره مجلس النواب سواء كان قرار مجلس الشورى بالرفض او بالتعديل او بالاحذف او بالاضافة يعيده رئيس المجلس الى مجلس النواب لاعادة النظر فيه.

#### المادة (٨٣)

اذا قبل مجلس النواب مشروع للقانون كما ورد من مجلس الشورى يحيله رئيس مجلس الشورى الى رئيس مجلس الوزراء لرفعه الى الملك.

#### المادة (٨٤)

لمجلس النواب ان يرفض اي تعديل على مشروع قانون اقره مجلس الشورى، وان يصير على قراره السابق دون احوال اية تعديلات جديدة على مشروع القانون. وفي هذه الحالة يعاد المشروع الى مجلس الشورى مرة ثانية للنظر فيه. ولمجلس الشورى ان يقبل قرار مجلس النواب لو ان يصير على قراره السابق.

#### المادة (٨٥)

اذا اختلف المجلسان حول مشروع اي قانون مرتين، يجتمع المجلس الوطني برئاسة رئيس مجلس الشورى لبحث المولد المختلف عليها، ويشترط لقبول المشروع ان يصدر قرار المجلس الوطني باغلبية الاعضاء الحاضرين، وعندما يرفض المشروع بهذه الصورة، لا يقم مرة ثانية الى المجلس الوطني في الدورة نفسها.

#### المادة (٨٦)

في جميع الحالات التي يتم فيها الموافقة على مشروع القانون يقوم رئيس مجلس الشورى باحالته الى رئيس مجلس الوزراء لرفعه الى الملك.

### المادة (٨٧)

كل مشروع قانون ينظم موضوعات اقتصادية او مالية، وتطلب الحكومة نظره بصفة عاجلة، يتم عرضه على مجلس النواب اولا ليبت فيه خلال خمسة عشر يوما، فلذا مضت هذه المدة عرض على مجلس الشورى مع رأي مجلس النواب ان وجد، ليقرر ما يراه بشأنه خلال خمسة عشر يوما لخرى، وفي حالة اختلاف المجلسين بشأن مشروع القانون المعروض، يعرض الامر على المجلس الوطني للتصويت عليه خلال خمسة عشر يوما، واذا لم يبت المجلس الوطني فيه خلال تلك المدة جاز للملك اصداره بمرسوم له قوة القانون.

### المادة (٨٨)

تتقدم كل وزارة فور تشكيلها ببرنامجها الى المجلس الوطني، وللمجلس ان يبدى ما يراه من ملاحظات يصدد هذا البرنامج.

### المادة (٨٩)

أ- عضو كل من مجلس الشورى ومجلس النواب يمثل الشعب باسره، ويرعى المصلحة العامة، ولا سلطان لاية جهة عليه في عمله بالمجلس او لجانه.

ب- لا تجوز مواخذة عضو كل من مجلس الشورى او مجلس النواب عما يبديه في المجلس او لجانه من اراء او افكار، الا اذا كان الرأي المعبر عنه فيه مساس باسس العقيدة او بوحدة الامة، او بالاحترام الواجب للملك، او فيه قذف في الحياة الخاصة لاي شخص كان.

ج- لا يجوز اثناء دور الاعتقاد، في غير حالة الجرم المشهود، ان تتخذ نحو العضو اجراءات للتوقيف او التحقيق او التفتيش او القبض او الحبس او اي اجراء جزائي اخر الا باذن المجلس الذي هو عضو فيه. وفي غير دور اعتقاد المجلس يتعين اخذ اذن من رئيس المجلس.

ويعتبر بمثابة اذن عدم اصدار المجلس لو الرئيس قراره في طلب الاذن خلال شهر من تاريخ وصوله اليه.

ويتعين إخطار المجلس بما قد يتخذ من إجراءات وفقا للفقرة السابقة أثناء انعقاده، كما يجب إخطاره دوما في أول اجتماع له بأي إجراء اتخذ أثناء عطلة المجلس السنوية ضد أي عضو من أعضائه.

#### المادة (٩٠)

للملك أن يؤجل، بأمر ملكي، اجتماع للمجلس الوطني مدة لا تتجاوز شهرين، ولا يتكرر للتأجيل في دور الانعقاد الواحد أكثر من مرة واحدة. ولا تحسب مدة التأجيل ضمن فترة الانعقاد المنصوص عليها في المادة (٧٢) من هذا الدستور.

#### المادة (٩١)

لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى أو مجلس النواب أن يوجه إلى الوزراء أسئلة مكتوبة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصهم، وللأسئلة وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة، فإن أضاف الوزير جديدا تجدد حق العضو في التعقيب. ولا يجوز أن يكون السؤال متعلقا بمصلحة خاصة بالأسئلة أو بإقاربه حتى الدرجة الرابعة، أو بأحد موكليه.

#### المادة (٩٢)

أ- لخمسة عشر عضوا من مجلس الشورى أو مجلس النواب حق طلب اقتراح تعديل الدستور، ولأي من أعضاء المجلسين حق اقتراح القوانين، ويحال كل اقتراح إلى اللجنة المختصة في المجلس الذي قدم فيه الاقتراح لإبداء الرأي، فإذا رأى المجلس قبول الاقتراح أحاله إلى الحكومة لوضعه في صيغة مشروع تعديل للدستور أو مشروع قانون وتقديمه إلى مجلس النواب في الدورة نفسها أو في الدورة التي تليها.  
ب- كل اقتراح بقانون تم تقديمه وفق الفقرة السابقة ورفضه المجلس الذي قدم إليه، لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد ذاته.

#### المادة (٩٣)

لرئيس مجلس الوزراء والوزراء حق حضور جلسات مجلس الشورى ومجلس النواب، ويستمتع إليهم كلما طلبوا الكلام، ولهم أن يستعينوا بمن يريدون من كبار الموظفين أو من ينيونهم عنهم.

والمجلس ان يطلب حضور الوزير المختص عند مناقشة امر يتعلق بوزارته.

#### المادة (٩٤)

أ- يبين القانون نظام سير العمل في كل من مجلس الشورى ومجلس النواب ولجائهما، واصلول المناقشة والتصويت والسؤال والاستجواب وسائر الصلاحيات المنصوص عليها في الدستور، وكذلك الجزاءات التي تترتب على مخالفة العضو للنظام او تخلفه عن جلسات المجلس او اللجان بدون عذر مقبول.

ب- لكل من المجلسين ان يضيف الى القانون المنظم له ما يراه من احكام تكميلية.

#### المادة (٩٥)

حفظ النظام داخل كل من مجلس الشورى ومجلس النواب من اختصاص رئيسه، ويخصص لكل من المجلسين حرس ياتمر بامر رئيس المجلس. ولا يجوز لاية قوة مسلحة اخرى دخول المجلس او الاستقرار على مقربة من ابوابه الا بطلب من رئيسه.

#### المادة (٩٦)

تُحدد بقانون مكافآت اعضاء كل من مجلس الشورى ومجلس النواب، وفي حالة تعديل هذه المكافآت لا ينفذ هذا التعديل الا ابتداء من الفصل التشريعي التالي.

#### المادة (٩٧)

لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشورى ومجلس النواب، كما لا يجوز الجمع بين عضوية اي من المجلسين وتولي الوظائف العامة. ويعين للقانون حالات عدم الجمع الاخرى.

#### المادة (٩٨)

لا يجوز لمعضو مجلس الشورى او مجلس النواب اثناء مدة عضويته ان يُعين في مجلس ادارة شركة او ان يسهم في التزامات تعقدها الحكومة او المؤسسات العامة الا في الاحوال التي يبينها القانون.

ولا يجوز له خلال تلك المدة كذلك ان يشتري او يستاجر مالا من اموال الدولة او ان يوجرها او ان يبيعها شيئا من امواله او يقايضها عليه، ما لم يكن ذلك بطريق المزايدة او المناقصة العلنيين، او بتطبيق نظام الاستملاك للمصلحة العامة.

#### المادة (٩٩)

إذا ظهرت حالة من حالات عدم الاهلية لاي عضو من اعضاء مجلسي الشورى والنواب أثناء عضويته تسقط عضويته، ويصبح محله شاغرا بقرار يصدر باغلبية ثلثي اعضاء المجلس الذي هو عضو فيه.

كما يجوز اسقاط عضوية احد اعضاء مجلس الشورى او مجلس النواب اذا فقد الثقة والاعتبار او لخل بواجبات عضويته. ويجب ان يصدر قرار اسقاط العضوية باغلبية ثلثي اعضاء المجلس الذي هو عضو فيه، ويرفع القرار اذا كان صادرا عن مجلس الشورى الى الملك لاقراءه.

#### المادة (١٠٠)

لا يُمنح اعضاء مجلس الشورى او مجلس النواب اوسمة أثناء مدة عضويتهم.

### الفرع الرابع

#### احكام خاصة بتعقد المجلس الوطني

#### المادة (١٠١)

بالاضافة الى الاحوال التي يجتمع فيها المجلس الوطني بحكم الدستور، للملك ان يدعو الى مثل هذا الاجتماع كلما رأى ذلك او بناء على طلب رئيس مجلس الوزراء.

#### المادة (١٠٢)

تولى رئيس مجلس الشورى رئاسة اجتماع المجلس الوطني، وعند غيابه يتولى ذلك رئيس مجلس النواب، ثم للنائب الاول لرئيس مجلس الشورى، ثم للنائب الاول لرئيس مجلس النواب.

### المادة (١٠٣)

في غير الحالات التي يتطلب فيها الدستور اقلية خاصة، لا تعتبر جلسات المجلس الوطني قانونية الا بحضور اقلية اعضاء كل من المجلسين على حدة، وتصدر القرارات باقلية اصوات الحاضرين ما عدا الرئيس الذي عليه ان يعطي صوت للترجيح عند تساوي الاصوات.

### الفصل الرابع

#### السلطة القضائية

### المادة (١٠٤)

- أ- شرف القضاء، ونزاهة للقضاء وعدلهم، اساس الحكم وضمان للحقوق والحريات.
- ب- لا سلطان لاية جهة على القاضي في قضائه، ولا يجوز بحال التدخل في سير العدالة، ويكفل القانون استقلال القضاء، ويبين ضمانات القضاء والاحكام الخاصة بهم.
- ج- يضع القانون الاحكام الخاصة بالنيابة العامة، وبمهام الاقتاء القانوني، واعداد التشريعات، وتمثيل الدولة امام القضاء، وبالعاملين في هذه الشئون.
- د- ينظم القانون احكام المحاماة.

### المادة (١٠٥)

- أ- يرتب القانون المحاكم على اختلاف انواعها ودرجاتها، ويبين وظائفها واختصاصاتها.
- ب- يقتصر اختصاص المحاكم العسكرية على الجرائم العسكرية التي تقع من افراد قوة الدفاع والحرس الوطني والامن العام، ولا يمتد الى غيرهم الا عند اعلان الاحكام العرفية، وذلك في الحدود التي يقررها القانون.
- ج- جلسات المحاكم علنية الا في الاحوال الاستثنائية التي يبينها القانون.

د- ينشأ، بقانون، مجلس اعلى للقضاء يشرف على حسن سير العمل في المحاكم وفي الاجهزة المعاونة لها، ويبين القانون صلاحياته في الشئون الوظيفية لرجال القضاء والندابة العامة.

### المادة (١٠٦)

تنشأ محكمة دستورية، من رئيس وستة اعضاء يعينون بامر ملكي لمدة يحددها القانون، وتختص بمراقبة دستورية القوانين واللوائح.

ويبين القانون القواعد التي تكفل عدم قابلية اعضاء المحكمة للعزل، ويحدد الاجراءات التي تتبع امامها، ويكفل حق كل من الحكومة ومجلس الشورى ومجلس النواب ونوي الشان من الافراد وغيرهم في الطعن لدى المحكمة في دستورية القوانين واللوائح. ويكون للحكم الصادر بعدم دستورية نص في قانون او لائحة اثر مباشر، ما لم يحدد المحكمة لذلك تاريخا لاحقا، فلذا كان للحكم بعدم الدستورية متعلقا بنص جنائي تعتبر الاحكام التي صدرت بالادانة استنادا الى ذلك النص كان لم تكن.

وللملك ان يحيل الى المحكمة ما يراه من مشروعات القوانين قبل اصدارها لتقرير مدى مطابقتها للدستور، ويعتبر التقرير ملزما لجميع سلطات الدولة وللوكالة.

### الباب الخامس

#### الشئون المالية

### الباب السادسة (١٠٧)

أ- انشاء الضرائب العامة وتعديلها وبلغاؤها لا يكون الا بقانون، ولا يُعفى احد من ادائها كلها او بعضها الا في الاحوال المبينة بالقانون. ولا يجوز تكليف احد باداء غير ذلك من الضرائب والرسوم والتكاليف الا في حدود القانون.

ب- يبين القانون الاحكام الخاصة بتحصيل الضرائب والرسوم وغيرها من الاموال العامة، وباجراءات صرفها.

ج- يبين للقانون الاحكام الخاصة بحفظ املاك الدولة وادارتها وشروط التصرف فيها، والحدود التي يجوز فيها التنازل عن شيء من هذه الاملاك.

#### المادة (١٠٨)

أ- تُعقد القروض العامة بقانون، ويجوز ان تقرض للدولة او ان تكفل قرضاً بقانون في حدود الاعتمادات المقررة لهذا الغرض بقانون الميزانية.

ب- يجوز للهيئات المحلية من بلديات او مؤسسات عامة ان تقرض او تقرض او تكفل قرضاً وفقاً للقوانين الخاصة بها.

#### المادة (١٠٩)

أ- تحدد السنة المالية بقانون.

ب- تعد الحكومة مشروع قانون الميزانية السنوية الشاملة لاياردات الدولة ومصروفاتها، وتقدمه الى مجلس النواب قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الاقل، لمناقشته واحالته الى مجلس الشورى للنظر فيه وفق احكام الدستور، ويجوز ادخال اي تعديل على الميزانية بالاتفاق مع الحكومة.

ج- تكون مناقشة الميزانية على اساس التبويب الولد فيها، ويجوز اعداد الميزانية لأكثر من سنة مالية، ولا يجوز تخصيص اي ايراد من الايرادات العامة لوجه معين من وجوه الصرف الا بقانون.

د- تصدر الميزانية العامة للدولة بقانون.

هـ- اذا لم يصدر قانون الميزانية قبل بدء السنة المالية يعمل بالميزانية السابقة الى حين صدوره، وتجبى الايرادات وتتفق للمصروفات وفقاً للقوانين المعمول بها في نهاية السنة المذكورة.

و- لا يجوز بحال تجاوز الحد الاقصى لتقديرات الاتفاق الولدة في قانون الميزانية والقوانين المعدلة له.



### المادة (١١٠)

كل مصروف غير وارد في الميزانية او زائد على التقديرات الواردة فيها يجب ان يكون بقانون.

### المادة (١١١)

أ- يجوز، بقانون، تخصيص مبالغ معينة لاكثر من سنة مالية واحدة، اذا اقتضت ذلك طبيعة المصروف، فتدرج في الميزانيات السنوية المتعاقبة للدولة الاعتمادات الخاصة بكل منها حسبما قرره القانون المذكور.

ب- يجوز كذلك ان تُفرد للمصروف المشار اليه في البند السابق ميزانية استثنائية تسري لاكثر من سنة مالية.

### المادة (١١٢)

لا يجوز ان يتضمن قانون الميزانية اي نص من شأنه اثناء ضريبة جديدة، او الزيادة في ضريبة موجودة، او تعديل قانون قائم، او تقادي لصدار قانون في امر نص هذا الدستور على ان يكون تنظيمه بقانون.

### المادة (١١٣)

الحساب الختامي للشئون المالية للدولة عن العام المنقضي يقدم لولا الى مجلس النواب خلال الاشهر الخمسة التالية لانتهاى السنة المالية، ويكون اعتماده بقرار يصدر عن كل من مجلس الشورى ومجلس النواب مشفوعا بملاحظاتهما، وينشر في الجريدة الرسمية.

### المادة (١١٤)

يضع القانون الاحكام الخاصة بالميزانيات العامة المستقلة والملحقة وحساباتها الختامية، وتسري في شأنها الاحكام الخاصة بميزانية الدولة وحسابها الختامي. كما يضع احكام الميزانيات والحسابات الختامية الخاصة بالبلديات وبالمؤسسات العامة المحلية.

### المادة (١١٥)

تُقدم للحكومة الى مجلس النواب، برفقة مشروع الميزانية السنوية، بياناً عن الحالة المالية والاقتصادية للدولة، وعن التدابير المتخذة لتنفيذ اعتمادات الميزانية المعمول بها، وما لذلك كله من اثر على مشروع الميزانية الجديدة.

### المادة (١١٦)

ينشأ بقانون ديوان للرقابة المالية يكلل القانون استقلاله، ويعاون الحكومة ومجلس النواب في رقابة تحصيل إيرادات الدولة وانفاق مصروفاتها في حدود الميزانية، ويقدم للديوان الى كل من الحكومة ومجلس النواب تقريراً سنوياً عن اعماله وملاحظاته.

### المادة (١١٧)

أ- كل التزام باستثمار مورد من موارد الثروة الطبيعية لو مرفق من المرافق العامة لا يكون الا بقانون ولزمن محدود، وتكفل الاجراءات التمهيدية تيسير اعمال البحث والكشف وتحقيق العلانية والمنافسة.

ب- لا يمنع اي احتكار الا بقانون والى زمن محدود.

### المادة (١١٨)

ينظم القانون النقد والمصارف، ويحدد المقاييس والمكاييل والموازين.

### المادة (١١٩)

ينظم القانون شئون المرتبات والمعاشات والتعويضات والاعانات والمكافآت التي تُقرّر على خزينة الدولة.

## الباب السادس

### احكام عامة واحكام ختامية

#### المادة (١٢٠)

أ- يشترط لتعديل اي حكم من احكام هذا الدستور ان تتم الموافقة على التعديل باغلبية ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم كل من مجلس الشورى ومجلس النواب، وان يصدق الملك على التعديل، وذلك استثناء من حكم المادة (٣٥) بند ب، ج، د) من هذا الدستور.

ب- اذا رفض تعديل ما للدستور فلا يجوز عرضه من جديد قبل مضي سنة على هذا الرفض.

ج- لا يجوز اقتراح تعديل المادة الثانية في هذا الدستور، كما لا يجوز اقتراح تعديل النظام الملكي ومبدأ الحكم الوراثي في البحرين باي حال من الاحوال، وكذلك نظام المجلسين ومبادئ الحرية والمساواة المقررة في هذا الدستور.

د- صلاحيات الملك الميينة في هذا الدستور لا يجوز اقتراح تعديلها في فترة النيابة عنه.

#### المادة (١٢١)

أ- لا يخل تطبيق هذا الدستور بما اربطت به مملكة البحرين مع الدول والهيئات الدولية من معاهدات واتفاقات.

ب- استثناء من حكم الفقرة الثانية من المادة (٣٨) من هذا الدستور يبقى صحيحا وناظرا كل ما صدر من قوانين ومراسيم بقوانين ومراسيم ولوائح واولامر وقرارات واعلانات معمول بها قبل اول اجتماع يعقده المجلس الوطني ما لم تعدل او تلغ وفقا للنظام المقرر بهذا الدستور.

#### المادة (١٢٢)

تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال اسبوعين من يوم اصدارها، ويعمل بها بعد شهر من تاريخ نشرها، ويجوز، بنص خاص في القانون، تقصير هذا الاجل او اطالته.

### المادة (١٢٣)

لا يجوز تعطيل اي حكم من احكام هذا الدستور الا اثناء اعلان الاحكام العرفية، وذلك في الحدود التي يبينها للقانون. ولا يجوز باي حال تعطيل انعقاد مجلس الشورى او مجلس النواب او المماس بحصانة اعضائه في تلك الاثناء، او اثناء اعلان حالة السلامة الوطنية.

### المادة (١٢٤)

لا تسري احكام القوانين الا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ولا يترتب عليها اثر فيما وقع قبل هذا التاريخ. ويجوز، في غير المواد الجزائية، للنص في القانون على سريان احكامه باثر رجعي، وذلك بموافقة اغلبية اعضاء كل من مجلس الشورى ومجلس النواب او المجلس الوطني بحسب الاحوال.

### المادة (١٢٥)

ينشر هذا الدستور المعدل في الجريدة الرسمية، ويعمل به من تاريخ نشره.

حمد بن عيسى آل خليفة

## الدستور الدائم لدولة قطر لسنة ٢٠٠٤

## الباب الاول

### الدولة وأسس الحكم

#### المادة (١)

قطر دولة عربية مستقلة ذات سيادة، دينها الاسلام، والشرعية الاسلامية مصدر رئيسي لتشريعاتها، ونظامها ديمقراطي، ولغتها الرسمية هي اللغة العربية. وشعب قطر جزء من الامة العربية.

#### المادة (٢)

عاصمة الدولة الدوحة. ويجوز ان يستبدل بها مكان آخر بقانون. وتمارس الدولة سيادتها على إقليمها، ولا يجوز لها أن تتنازل عن سيادتها او ان تتخلى عن اي جزء من اقليمها.

#### المادة (٣)

يحدد القانون علم الدولة وشعارها ولوسمتها وشاراتنا ونشيدنا الوطني.

#### المادة (٤)

يحدد القانون للنظام المالي والمصرفي للدولة، ويعين عملتها الرسمية.

#### المادة (٥)

تحافظ الدولة على استقلالها وسيادتها وسلامة ووحدة اقليمها وأمنها واستقرارها، وتكف عن كل عدوان.

#### المادة (٦)

تحتزم للدولة المواثيق والمعاهد الدولية، وتعمل على تنفيذ كافة الاتفاقيات والمواثيق والمعاهد الدولية التي تكون طرفا فيها.

### المادة (٧)

تقوم السياسة الخارجية للدولة على مبدأ توطيد السلم والأمن الدوليين، عن طريق تشجيع فض المنازعات الدولية بالطرق السلمية، ودعم حق الشعوب في تقرير مصيرها، وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول، والتعاون مع الأمم المتحدة للسلم.

### المادة (٨)

حكم الدولة ورثي في عائلة آل ثاني، وفي ذرية حمد بن خليفة بن حمد بن عبدالله بن جاسم من الذكور.

وتكون وراثه الحكم الى الابن الذي يسميه الأمير وليا للعهد، فإن لم يوجد ابن ينتقل الحكم الى من يسميه الأمير من العائلة وليا للعهد، وفي هذه الحالة تكون وراثه الحكم في ذريته من الذكور.

وينظم سائر الأحكام الخاصة بحكم الدولة ووراثته قانون خاص يصدر خلال سنة من تاريخ العمل بهذا الدستور، وتكون له صفة دستورية.

### المادة (٩)

يعين الأمير ولي للعهد بأمر اميري، وذلك بعد التشاور مع العائلة الحاكمة وأهل الحل والعقد في البلاد، ويشترط في ولي للعهد ان يكون مسلما من أم قطرية مسلمة.

### المادة (١٠)

يؤدي ولي العهد عند تعيينه امام الأمير اليمين التالية:

(أقسم بالله العظيم ان احترم للشريعة الاسلامية والدستور والقانون، وان اصون استقلال البلاد واحافظ على سلامة اقليمها، وان أنود عن حريات الشعب ومصالحه، وان أكون مخلصا للوطن والأمير).

### المادة (١١)

يتولى ولي العهد مباشرة صلاحيات الأمير وممارسة اختصاصاته نيابة عنه أثناء غياب الأمير خارج البلاد، أو إذا قلم به مانع مؤقت.

### المادة (١٢)

للأمير أن يعهد بمباشرة بعض صلاحياته وممارسة بعض اختصاصاته إلى ولي العهد بموجب امر اميري، ويرأس ولي العهد جلسات مجلس الوزراء التي يحضرها.

### المادة (١٣)

مع مراعاة أحكام المادتين السابقتين، للأمير عند تعذر نيابة ولي العهد عنه أن يعين بأمر اميري نائباً له من العائلة الحاكمة لمباشرة بعض صلاحياته واختصاصاته. فإن كان من تم تعيينه يشغل منصباً أو يتولى عملاً في أية جهة، فإنه يتوقف عن القيام بمهامه مدة نيابته عن الأمير .

ويؤدي نائب الأمير بمجرد تعيينه، امام الأمير، ذات اليمين التي يؤديها ولي العهد.

### المادة (١٤)

ينشأ بقرار من الأمير مجلس يسمى «مجلس العائلة الحاكمة»، يعين الأمير أعضائه من العائلة الحاكمة.

### المادة (١٥)

يقرر مجلس العائلة الحاكمة خلو منصب الأمير عند وفاته أو إصابته بعجز كلي يمنعه من ممارسة مهامه. ويعلم مجلس الوزراء ومجلس الشورى بعد جلسة سرية مشتركة بينهما خلو المنصب، ويُنادى بولي العهد أميراً للبلاد.

### المادة (١٦)

إذا كانت سن ولي العهد عند المناداة به أميراً للبلاد أقل من ثمانية عشر عاماً ميلادية، تولى إدارة دفة الحكم مجلس وصاية يختاره مجلس العائلة الحاكمة.



ويشكل مجلس الوصاية من رئيس وعدد من الأعضاء لا يقل عن ثلاثة ولا يزيد على خمسة، ويكون الرئيس وأغلبية الأعضاء من العائلة الحاكمة.

#### المادة (١٧)

المخصصات المالية للأمير وكذلك مخصصات الهيئات والمساعدات، يصدر بتحديد لها قرار من الأمير سنوياً.

### الباب الثاني

#### المفومات الأساسية للمجتمع

#### المادة (١٨)

يقوم المجتمع القطري على دعائم العدل، والإحسان، والحرية، والمساواة، ومكارم الأخلاق.

#### المادة (١٩)

تصون الدولة دعائم المجتمع، وتكفل الأمن والاستقرار، وتكافؤ الفرص للمواطنين.

#### المادة (٢٠)

تعمل الدولة على توطيد روح الوحدة الوطنية، والتضامن والإخاء بين المواطنين كافة.

#### المادة (٢١)

الأسرة أساس المجتمع، قوامها الدين والأخلاق وحب الوطن، وينظم للقانون الوسائل الكفيلة بحمايتها، وتدعيم كيانها وتقوية أواصرها والحفاظ على الأمومة والطفولة والشبيخوخة في ظلها.

#### المادة (٢٢)

ترعى الدولة للنشء، وتصونه من أسباب القصاد وتحميه من الاستغلال، وتقيه شر الإهمال البدني والعقلي والروحي، وتوفر له الظروف المناسبة لتنمية ملكاته في شتى المجالات، على هدى من التربية السليمة.

### المادة (٢٣)

تعنى الدولة بالصحة العامة، وتوفر وسائل الوقاية والعلاج من الأمراض والأوبئة وفقا للقانون.

### المادة (٢٤)

ترعى الدولة العلوم والآداب والفنون والتراث الثقافي الوطني، وتحافظ عليها وتساعد على نشرها، وتشجع البحث العلمي.

### المادة (٢٥)

التعليم دعامة أساسية من دعائم تقدم للمجتمع، تكفله الدولة وترعاه، وتسعى لنشره وتعميمه.

### المادة (٢٦)

الملكية ورأس المال والعمل مقومات أساسية لكيان الدولة الاجتماعي وهي جميعها حقوق فردية ذات وظيفة اجتماعية، ينظمها القانون.

### المادة (٢٧)

الملكية الخاصة مصونة، فلا يحرم أحد من ملكه إلا بسبب المنفعة العامة وفي الأحوال التي يبينها القانون وبالكيفية التي ينص عليها، وبشرط تعويضه عنها تعويضا عادلا.

### المادة (٢٨)

تكفل الدولة حرية النشاط الاقتصادي على أساس العدالة الاجتماعية والتعاون المتوازن بين النشاط العام والخاص، لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وزيادة الإنتاج، وتحقيق الرخاء للمواطنين، ورفع مستوى معيشتهم وتوفير فرص العمل لهم، وفقا لأحكام القانون.

### المادة (٢٩)

الثروات الطبيعية ومواردها ملك للدولة. تقوم على حفظها وحسن استغلالها وفقا لأحكام القانون.

#### المادة (٣٠)

العلاقة بين العمال وأرباب العمل أساسها العدالة الاجتماعية وينظمها القانون.

#### المادة (٣١)

تشجع الدولة الاستثمار وتعمل على توفير الضمانات والتسهيلات اللازمة له.

#### المادة (٣٢)

ينظم القانون فروع الدولة.

#### المادة (٣٣)

تعمل الدولة على حماية البيئة وتوازنها الطبيعي، تحقيقاً للتنمية الشاملة والمستدامة لكل الأجيال.

### الباب الثالث

#### الحقوق والواجبات العامة

#### المادة (٣٤)

المواطنون متساوون في الحقوق والواجبات العامة.

#### المادة (٣٥)

الناس متساوون أمام القانون. لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين.

#### المادة (٣٦)

الحرية الشخصية مكفولة. ولا يجوز القبض على إنسان أو حبسه أو تفتيشه أو تحديد إقامته أو تقييد حريته في الإقامة أو التنقل إلا وفق أحكام القانون.

ولا يعرض أي إنسان للتعذيب أو للمعاملة الوحشية بالكرامة، ويعتبر للتعذيب جريمة يعاقب عليها القانون.

#### المادة (٣٧)

لخصوصية الإنسان حرمتها، فلا يجوز تعرض أي شخص، لأي تدخل في خصوصياته أو شؤون أسرته أو مسكنه أو مراسلاته أو أية تدخلات تمس شرفه أو سمعته، إلا وفقا لأحكام القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه.

#### المادة (٣٨)

لا يجوز إبعاد أي مواطن عن البلاد، أو منعه من العودة إليها.

#### المادة (٣٩)

المتهم بريء حتى تثبت إدانته أمام القضاء في محاكمة توفر له فيها الضمانات الضرورية لممارسة حق الدفاع.

#### المادة (٤٠)

لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة للعمل به، والعقوبة شخصية.

ولا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبلها، ومع ذلك يجوز في غير المولد الجنائية وبأغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشورى النص على خلاف ذلك.

#### المادة (٤١)

الجنسية القطرية وأحكامها يحددها القانون. وتكون لتلك الأحكام صفة دستورية.

#### المادة (٤٢)

تكفل الدولة حق الانتخاب والترشيح للمواطنين وفقا للقانون.

#### المادة (٤٣)

الضرائب أساسها العدالة الاجتماعية ولا يجوز فرضها إلا بقانون.

#### المادة (٤٤)

حق للمواطنين في التجمع مكفول وفقا لأحكام القانون.

#### المادة (٤٥)

حرية تكوين الجمعيات مكفولة وفقا للشروط والأوضاع التي يبينها القانون.

#### المادة (٤٦)

لكل فرد الحق في مخاطبة السلطات العامة.

#### المادة (٤٧)

حرية الرأي والبحث العلمي مكفولة وفقا للشروط والأحوال التي يحددها القانون.

#### المادة (٤٨)

حرية الصحافة والطباعة والنشر مكفولة، وفقا للقانون.

#### المادة (٤٩)

التعليم حق لكل مواطن وتسمى الدولة لتحقيق إلزامية ومجانية التعليم العام، وفقا للنظم والقوانين المعمول بها في الدولة.

#### المادة (٥٠)

حرية العبادة مكفولة للجميع، وفقا للقانون، ومقتضيات حماية النظام العام والآداب العامة.

#### المادة (٥١)

حق الإرث مصون وتحكمه الشريعة الإسلامية.

#### المادة (٥٢)

يتمتع كل شخص مقيم في الدولة إقامة مشروعة بحماية لشخصه وماله وفقا لأحكام القانون.

#### المادة (٥٣)

الدفاع عن الوطن واجب على كل مواطن .

#### المادة (٥٤)

الوظائف العامة خدمة وطنية ويستهدف الموظف العام في أداء واجبات وظيفته المصلحة العامة وحدها.

#### المادة (٥٥)

للأموال العامة حرمة وحمايتها واجب على الجميع، وفقا للقانون.

#### المادة (٥٦)

المصادرة العامة للأموال محظورة، ولا تكون عقوبة المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي، في الأحوال المبينة بالقانون.

#### المادة (٥٧)

احترام الدستور، والامتثال للقوانين الصادرة عن السلطة العامة، والالتزام بالنظام العام والأدب العامة، ومراعاة التقاليد الوطنية والأعراف المستقرة، واجب على جميع من يمكن دولة قطر، أو يحل بإقليمها.

#### المادة (٥٨)

تمسليم اللاجئين السياسيين محظور، ويحدد القانون شروط منح اللجوء السياسي.

### الباب الرابع

### تنظيم السلطات

### الفصل الأول: أحكام عامة

#### المادة (٥٩)

لشعب مصدر السلطات ويمارسها وفقا لأحكام هذه الدستور.

#### المادة (٦٠)

يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها على الوجه المبين في هذا الدستور.

#### المادة (٦١)

السلطة التشريعية يتولاها مجلس الشورى على الوجه المبين في هذا الدستور.

#### المادة (٦٢)

السلطة التنفيذية يتولاها الأمير، ويعاونه في ذلك مجلس الوزراء على الوجه المبين في هذا الدستور.

#### المادة (٦٣)

السلطة القضائية تتولاها المحاكم على الوجه المبين في هذا الدستور. وتصدر الأحكام باسم الأمير.

### الفصل الثاني: الأمير

#### المادة (٦٤)

الأمير هو رئيس الدولة، ذاته مصونة واحترامه واجب.

#### المادة (٦٥)

الأمير هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، ويكون له الاشراف عليها، يعاونه في ذلك مجلس للدفاع يتبعه مباشرة، ويصدر بتشكيل المجلس وتحديد اختصاصاته قرار أميري.

#### المادة (٦٦)

يمثل الأمير الدولة في الدخول والخارج وفي جميع العلاقات الدولية.

## المادة (٦٧)

يباشر الأمير الاختصاصات التالية:

- ١- رسم السياسة العامة للدولة بمعاونة مجلس الوزراء.
- ٢- المصادقة على القوانين وإصدارها. ولا يصدر قانون ما لم يصادق عليه الأمير.
- ٣- دعوة مجلس الوزراء للانعقاد، كلما اقتضت المصلحة العامة ذلك، وتكون له رئاسة الجلسات التي يحضرها.
- ٤- تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين وإنهاء خدماتهم وفقا للقانون.
- ٥- اعتماد رؤساء البعثات الدبلوماسية والقنصلية.
- ٦- العفو عن العقوبة أو تخفيفها وفقا للقانون.
- ٧- منح الأوسمة المدنية والعسكرية وفقا للقانون.
- ٨- إنشاء وتنظيم الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى وتعيين اختصاصاتها.
- ٩- إنشاء وتنظيم الأجهزة التي تعينه بالرأي والمشورة على توجيه السياسات العليا للدولة، والإشراف عليها، وتعيين اختصاصاتها.
- ١٠- أي اختصاصات أخرى بموجب هذا الدستور أو القانون.

## المادة (٦٨)

يبرم الأمير المعاهدات والاتفاقيات بمرسوم، ويبلغها لمجلس الشورى مشفوعة بما يناسب من البيان. وتكون للمعاهدة أو الاتفاقية قوة القانون بعد التصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية، على أن معاهدات الصلح والمعاهدات المتعلقة بإقليم الدولة أو بحقوق السيادة أو حقوق المواطنين العامة أو الخاصة أو التي تتضمن تعديلا لقوانين الدولة، يجب لنفاذها أن تصدر بقانون.

ولا يجوز في أي حال أن تتضمن المعاهدة شروطا سرية تناقض شروطها العلنية.

## المادة (٦٩)

للامير أن يعن بمرسوم الأحكام العرفية في البلاد، وذلك في الأحوال الاستثنائية التي يحددها القانون. وله عند ذلك اتخاذ كل الإجراءات المريعة اللازمة لمواجهة أي خطر يهدد سلامة الدولة أو وحدة إقليمها أو أمن شعبها ومصالحه، أو يعوق مؤسسات الدولة



عن أداء مهامها، على أن يتضمن المرسوم طبيعة الحالة الاستثنائية التي أعلنت الأحكام العرفية من أجلها وبيان الإجراءات المتخذة لمواجهتها. ويخطر مجلس الشورى بهذا المرسوم خلال الخمسة عشر يوما التالية لصنوده، وفي حالة غيبة المجلس لأي سبب من الأسباب يخطر المجلس بالمرسوم عند أول اجتماع له. ويكون إعلان الأحكام العرفية لمدة محدودة ولا يجوز تمديدتها إلا بموافقة مجلس الشورى.

#### المادة (٧٠)

يجوز للأمير في الأحوال الاستثنائية التي تتطلب اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأخير، ويقتضي اتخاذها إصدار قوانين، ولم يكن مجلس الشورى منعقدا، أن يصدر في شأنها مراسيم لها قوة القانون.

وتعرض هذه المراسيم بقوانين على مجلس الشورى في أول اجتماع له، وللمجلس في موعد أقصاه أربعون يوما من تاريخ عرضها عليه وبأغلبية ثلثي أعضائه أن يرفض لها منها أو أن يطلب تعديلها خلال أجل محدد. ويحول ما لهذه المراسيم من قوة القانون من تاريخ رفض المجلس لها أو لنقضه الأجل المحدد للتعديل دون إجرائه.

#### المادة (٧١)

يصدر بإعلان الحرب الدفاعية أمر أميري. والحرب الهجومية محرمة.

#### المادة (٧٢)

يعين الأمير رئيس مجلس الوزراء ويقبل استقالته ويعفيه من منصبه بأمر أميري. وتشمل استقالة رئيس مجلس الوزراء أو إعفائه من منصبه، جميع الوزراء. وفي حالة قبول الاستقالة أو الإغفاء من المنصب، تستمر الوزارة في تصريف العاجل من الأمور حتى يتم تعيين الوزارة الجديدة.

#### المادة (٧٣)

يعين الأمير الوزراء بأمر أميري بناء على ترشيح رئيس مجلس الوزراء. ويقبل استقالتهم ويعفيهم من مناصبهم بذات الأداة.

وفي حال قبول استقالة الوزير، يجوز أن يعهد إليه بتصريف العاجل من الأمور حتى يتم تعيين خلف له.

#### المادة (٧٤)

يؤدي الأمير قبل مباشرة صلاحياته في جلسة خاصة لمجلس الشورى اليميني التالية:  
«أقسم بالله العظيم أن أحترم الشريعة الإسلامية والدستور والقانون، وأن أصون استقلال البلاد وأحافظ على سلامة إقليمها، وأن أنود عن حريات الشعب ومصالحه».

#### المادة (٧٥)

للأمير أن يستفتي المواطنين في القضايا الهامة التي تتصل بمصالح البلاد، ويعتبر موضوع الاستفتاء موافقا عليه إذا أقرته أغلبية من أُلوا بأصواتهم، وتكون نتيجة الاستفتاء ملزمة وناقذة من تاريخ إعلانها، وتنتشر في الجريدة الرسمية.

### الفصل الثالث: السلطة التشريعية

#### المادة (٧٦)

يتولى مجلس الشورى سلطة التشريع، ويقر الموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على السلطة التنفيذية، وذلك على الوجه المبين في هذا الدستور.

#### المادة (٧٧)

يتألف مجلس الشورى من خمسة وأربعين عضواً، يتم انتخاب ثلاثين منهم عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، ويعين الأمير الأعضاء الخمسة عشر الآخرين من الوزراء أو غيرهم، وتنتهي عضوية المعينين في مجلس الشورى باستقالتهم أو اغفائهم.

#### المادة (٧٨)

يصدر نظم الانتخاب بقانون، تحدد فيه شروط وإجراءات الترشيح والانتخاب.

### المادة (٧٩)

تحدد الدوائر الانتخابية التي تقسم اليها الدولة ومناطق كل منها بمرسوم .

### المادة (٨٠)

- ١- يجب ان تتوافر في عضو مجلس الشورى الشروط التالية:
- ٢- ان تكون جنسيته الاصلية قطرية.
- ٣- الا تقل سنه عند قفل باب الترشيح عن ثلاثين سنة ميلادية.
- ٤- ان يجيد للغة العربية قراءة وكتابة.
- ٥- الا يكون قد سبق الحكم عليه نهائيا في جريمة مخلة بالشرف او الامانة ما لم يكن قد رد اليه اعتباره وفقا للقانون.
- ٦- ان تتوافر فيه شروط الناخب وفقا لقانون الانتخاب.

### المادة (٨١)

مدة المجلس اربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ اول اجتماع له، وتجرى انتخابات المجلس الجديد خلال التسعين يوما السابقة على نهاية تلك المدة، ويجوز اعادة انتخاب من انتهت مدة عضويته، وإذا لم تتم الانتخابات عند انتهاء مدة المجلس، او تأخرت لأي سبب من الاسباب، يبقى المجلس قائما حتى يتم انتخاب المجلس الجديد، ولا يجوز مد الفصل التشريعي الا للضرورة وبمرسوم، على ألا يتجاوز ذلك المد فصلا تشريعيا ولحدا.

### المادة (٨٢)

يعين للقانون الجهة القضائية المختصة بالفصل في صحة انتخاب اعضاء مجلس الشورى .

### المادة (٨٣)

إذا خلا محل احد اعضاء مجلس الشورى المنتخبين قبل نهاية مدته بستة اشهر على الاقل لأي سبب من الاسباب لانتخب خلف له خلال شهرين من تاريخ ابلاغ المجلس

بخلو المكان، وإذا خلا محل لحد الاعضاء المعيّنين عين عضو جديد خلفا له، وفي كلتا الحالتين يكمل العضو الجديد مدة سلفه.

#### المادة (٨٤)

تكون مدة دور انعقاد المجلس ثمانية أشهر في السنة على الأقل، ولا يجوز فض دور الانعقاد قبل اعتماد موازنة الدولة.

#### المادة (٨٥)

يعقد مجلس الشورى دور انعقاده السنوي العادي بدعوة من الامير خلال شهر اكتوبر من كل عام.

#### المادة (٨٦)

استثناء من احكام المادتين السابقتين يدعو الامير مجلس الشورى لاول اجتماع يلي الانتخابات العامة للمجلس خلال شهر من انتهاء تلك الانتخابات.

وإذا تأخر انعقاد المجلس في هذا الدور عن الميعاد السنوي المنصوص عليه في المادة السابقة خفضت مدة الانعقاد بمقدار الفارق بين الميعادين .

#### المادة (٨٧)

يفتح الامير لو من ينيبه دور الانعقاد السنوي لمجلس الشورى ويلقي فيه خطابا شاملا يتناول فيه شؤون البلاد.

#### المادة (٨٨)

يدعو الامير بمرسوم مجلس الشورى لاجتماع غير عادي في حالة للضرورة، او بناء على طلب اغلبية اعضاء المجلس، ولا يجوز في دور الانعقاد غير العادي ان ينظر المجلس في غير الامور التي دعي من اجلها.

#### المادة (٨٩)

تكون دعوة مجلس الشورى للانعقاد في اواره العادية وغير العادية وفضها بمرسوم.

#### المادة (٩٠)

للأمير أن يؤجل بمرسوم لاجتماع مجلس الشورى لمدة لا تتجاوز شهرا، ولا يتكرر التأجيل في دور الانعقاد الواحد إلا بموافقة المجلس ولمدة واحدة ولا تحسب مدة التأجيل ضمن فترة الانعقاد.

#### المادة (٩١)

يعقد المجلس اجتماعاته في مقره بمدينة الدوحة، ويجوز للأمير دعوته للاجتماع في أي مكان آخر.

#### المادة (٩٢)

يؤدي أعضاء مجلس الشورى قبل مباشرة أعمالهم أمام المجلس، وفي جلسة علنية لليمين التالية (أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصا للوطن وللأمير، وأن أحترم الشريعة الإسلامية والدستور والقانون ولن أرعى مصالح الشعب، وأن أؤدي علي بأمانة وصدق).

#### المادة (٩٣)

ينتخب المجلس في أول اجتماع له، ولمدة المجلس، رئيسا ونائبا للرئيس من بين أعضائه، وإذا خلا مكان أي منهما لانتخب المجلس من يحل محله لنهاية مدة المجلس، ويكون الانتخاب بالاقتراع السري بالأغلبية المطلقة لأصوات الاعضاء الحاضرين، فإن لم تتحقق هذه الأغلبية في المرة الأولى، أعيد الانتخاب بين الاثنين الحاقزين على أكثر أصوات الاعضاء الحاضرين، فإن تساوى مع ثانيهما غيره في عدد الأصوات، اشترك معهما في انتخاب للمرة الثانية، ويكون الانتخاب في هذه الحالة بالأغلبية النسبية، فإن تساوى أكثر من واحد في الحصول على الأغلبية النسبية، تم الاختيار بينهما بالقرعة.

ويرأس الجلسة حين انتخاب الرئيس أكبر الأعضاء سنا.

#### المادة (٩٤)

يشكل المجلس من بين أعضائه خلال اسبوعين من بدء دور انعقاده السنوي للجان اللازمة لأعماله، ويجوز لهذه اللجان أن تباشر صلاحيتها خلال عطلة المجلس تمهيدا لمعرض نتائج أعمالها عليه في بداية دور انعقاده التالي.

#### المادة (٩٥)

يكون للمجلس مكتب يتألف من الرئيس ونائبه ورؤساء اللجان، وأمانة عامة تعملونه على أداء مهامه.

#### المادة (٩٦)

حفظ النظام في المجلس من اختصاص رئيس المجلس.

#### المادة (٩٧)

يضع مجلس الشورى لائحته الداخلية متضمنة النظام الداخلي وطريقة سير العمل في المجلس، وأعمال لجانته، وتنظيم الجلسات، وقواعد المناقشة، والتصويت، وسائر الصلاحيات المنصوص عليها في هذا الدستور. وتحدد اللائحة الجزاءات التي تقرر على مخالفة العضو للنظام، أو تخلفه عن جلسات المجلس أو اللجان بدون عذر مقبول، وتصدر اللائحة بقانون.

#### المادة (٩٨)

تكون جلسات مجلس الشورى علنية، ويجوز عقدها سرية بناء على طلب ثلث أعضاء المجلس أو بناء على طلب من مجلس الوزراء .

#### المادة (٩٩)

يشترط لصحة انعقاد المجلس حضور أغلبية أعضائه على أن يكون من بينهم الرئيس أو نائب للرئيس، فإن لم يكتمل العدد المطلوب تؤجل الجلسة إلى الجلسة التي تليها.

#### المادة (١٠٠)

تصدر قرارات المجلس بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس.

#### المادة (١٠١)

تنتهي العضوية في مجلس الشورى بأحد الأسباب التالية:

١- الوفاة أو العجز الكلي.

٢- انتهاء مدة العضوية

٣- الاستقالة.

٤- اسقاط العضوية

٥- حل المجلس

#### المادة (١٠٢)

تكون استقالة عضو المجلس كتابة الى رئيس المجلس، وعلى الرئيس ان يعرض الاستقالة على المجلس ليقرر قبولها او رفضها.  
وتنظم اللائحة الداخلية الاحكام المتعلقة بهذا الشأن.

#### المادة (١٠٣)

لا يجوز اسقاط عضوية احد اعضاء المجلس الا اذا فقد الثقة والاعتبار، او فقد احد شروط العضوية التي انتخب على اساسها، أو اخل بواجبات عضويته، ويجب ان يصدر قرار اسقاط العضوية من المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه.

#### المادة (١٠٤)

للأمير أن يحل مجلس الشورى بمرسوم يبين فيه أسباب الحل، على أنه لا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى، وإذا حل المجلس وجب إجراء انتخابات المجلس الجديد في موعد لا يتجاوز ستة أشهر من تاريخ الحل.

وإلى أن يجري انتخاب المجلس الجديد يتولى الأمير بمعلونة مجلس للوزراء سلطة التشريع.

#### المادة (١٠٥)

١- لكل عضو من أعضاء المجلس حق اقتراح القوانين، ويحال كل اقتراح إلى اللجنة المختصة في المجلس لدراسته وإيداء الرأي بشأنه، وعرضه على المجلس بعد ذلك،

فإذا رأى المجلس قبول الاقتراح أحله إلى الحكومة بعد وضعه في صيغة مشروع قانون لدراسته وإيداء الرأي بشأنه وإعلنته للمجلس في دور الاعتقاد ذاته أو الذي يليه.

٢- كل اقتراح بقانون رفضه المجلس لا يجوز تقديمه ثانية في دور الاعتقاد ذاته.

#### المادة (١٠٦)

١- كل مشروع قانون أقره مجلس الشورى يرفع إلى الأمير للتصديق عليه.

٢- إذا لم ير الأمير للتصديق على مشروع القانون، رده إلى المجلس في غضون ثلاثة أشهر من تاريخ رفعه إليه مشفوعاً بأسباب عدم التصديق.

٣- إذا رد مشروع أي قانون خلال المدة المبينة في البند السابق وأقره مجلس الشورى مرة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس صدق عليه الأمير وأصدره. ويجوز للأمير عند الضرورة القصوى أن يأمر بإيقاف العمل بهذا القانون للمدة التي يقدر أنها تحقق المصالح العليا للبلاد، فإذا لم يحصل المشروع على موافقة الثلثين فلا يجوز إعادة النظر فيه خلال ذات الدورة.

#### المادة (١٠٧)

يجب عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشورى قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تعتبر نافذة إلا بإقراره لها.

ويجوز لمجلس الشورى أن يعدل مشروع الموازنة بموافقة الحكومة، وإذا لم يتم اعتماد الموازنة الجديدة قبل بدء السنة المالية عمل بالموازنة السابقة إلى حين إقرار الموازنة الجديدة.

ويحدد للقانون طريقة إعداد الموازنة، كما يحدد السنة المالية.

#### المادة (١٠٨)

لمجلس الشورى حق إيداء الرغبات للحكومة في المسائل العامة، وإن تعذر على الحكومة الأخذ بهذه الرغبات وجب أن تبين للمجلس أسباب ذلك، وللمجلس أن يعقب مرة واحدة على بيان الحكومة.



### المادة (١٠٩)

لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى أحد الوزراء أسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصاتهم وللأسئلة وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة.

### المادة (١١٠)

لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى أن يوجه استجواباً إلى الوزراء في الأمور الداخلة في اختصاصاتهم، ولا يجوز توجيه الاستجواب إلا بموافقة ثلث أعضاء المجلس، ولا تجرى مناقشة الاستجواب إلا بعد عشرة أيام على الأقل من توجيهه، إلا في حالة الاستعجال وبشرط موافقة الوزير على تقصير المدة.

### المادة (١١١)

كل وزير مسؤول أمام مجلس الشورى عن أعمال وزارته، ولا يجوز طرح الثقة عن الوزير إلا بعد مناقشة استجواب موجه إليه، ويكون طرح الثقة بناءً على رغبته أو طلب موقع عليه من خمسة عشر عضواً، ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في هذا الشأن قبل عشرة أيام على الأقل من تاريخ تقديم الطلب أو إيداء الرغبة، ويكون سحب الثقة من الوزير بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس ويعتبر الوزير معزولاً للوزارة من تاريخ قرار سحب الثقة.

### المادة (١١٢)

لا تجوز مؤاخذه عضو المجلس عما بيديه أمام المجلس أو لجانه من آراء أو أقوال بالنسبة للأمور الداخلة في اختصاص المجلس.

### المادة (١١٣)

١- لا يجوز في غير حالات اللبس القبض على عضو مجلس الشورى أو حبسه أو تقييده أو استجوابه إلا بإذن سابق من المجلس وإذا لم يصدر المجلس قراره في طلب الإنذار خلال شهر من تاريخ وصول الطلب إليه اعتبر ذلك بمثابة إذن، ويصدر الإنذار من رئيس المجلس في غير الدول الاتحادية.

٢- في حالة التلبس يجب لخطر المجلس بما اتخذ من إجراءات في حق العضو المخالف، وفي غير دور انعقاد المجلس يتعين ان يتم ذلك الاخطار عند اول انعقاد لاحق له.

#### المادة (١١٤)

لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشورى وتولي الوظائف العامة وذلك في ما عدا الحالات التي يجوز فيها الجمع وفقا للمستور.

#### المادة (١١٥)

على أعضاء مجلس الشورى ان يستهدفوا في سلوكهم مصالح الوطن وألا يستغلوا العضوية بأية صورة كانت لفائدتهم أو لفائدة من تصله بهم علاقة خاصة. ويحدد القانون الأعمال التي لا يجوز لعضو مجلس الشورى القيام بها.

#### المادة (١١٦)

يتقاضى رئيس المجلس ونائبه والأعضاء مكافأة يصدر بتحديدھا قانون، وتستحق من تاريخ حلف اليمين أمام المجلس.

### الفصل الرابع: السلطة التنفيذية

#### المادة (١١٧)

لا يلي الوزارة إلا من كانت جنسيته الأصلية قطرية.

#### المادة (١١٨)

يكون تشكيل الوزارة بأمر أمير بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء. ويجوز للأمير ان يعهد الى رئيس مجلس الوزراء أو الى أي من الوزراء بمهام وزارة أو أكثر.

ويحدد القانون صلاحيات الوزراء.

#### المادة (١١٩)

يؤدي رئيس مجلس الوزراء وللوزراء امام الامير قبل توليهم مناصبهم اليمين التالية:

(أنقسم بالله العظيم أن أكون مخلصا للوطن وللأمير، وأن أحترم الشريعة الإسلامية والدمتور والقانون، وأن أراعى مصالح الشعب رعية كاملة. وإن أؤدي واجباتي بأمانة ونعمة وشرف، وإن أحافظ محافظة تامة على كيان البلاد وسلامة إقليمها).

#### المادة (١٢٠)

يقوم مجلس الوزراء بمعاونة الأمير على أداء مهامه وممارسة سلطاته، وفقاً لهذا الدستور وأحكام القانون.

#### المادة (١٢١)

يناط بمجلس الوزراء، بوصفه الهيئة التنفيذية العليا، إدارة جميع الشؤون الداخلية والخارجية التي يختص بها وفقاً لهذا الدستور وأحكام القانون.

ويتولى مجلس الوزراء بوجه خاص، الاختصاصات التالية:

- ١- اقتراح مشروعات القوانين والمراسيم، وتعرض مشروعات القوانين على مجلس الشورى لمناقشتها، وفي حال الموافقة عليها ترفع للأمير، للتصديق عليها وإصدارها، وفقاً لأحكام هذا الدستور.
- ٢- اعتماد اللوائح والقرارات التي تعدها الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى، كل فيما يخصه، لتنفيذ القوانين بما يطابق أحكامها.
- ٣- الإشراف على تنفيذ القوانين، والمراسيم، واللوائح، والقرارات.
- ٤- اقتراح إنشاء وتنظيم الأجهزة الحكومية، والهيئات والمؤسسات العامة وفقاً للقانون.
- ٥- الرقابة العليا على سير النظام الحكومي المالي والإداري.
- ٦- تعيين الموظفين وعزلهم متى كان التعيين والعزل لا يدخلان في اختصاص الأمير، أو في اختصاص الوزراء وفقاً للقانون.
- ٧- رسم القواعد العامة للكفيلة باستتباب الأمن الداخلي، والمحافظة على النظام في أرجاء الدولة وفقاً للقانون.
- ٨- إدارة مالية الدولة، ووضع مشروع موازنتها العامة طبقاً لهذا الدستور وأحكام القانون.

٩- اعتماد المشروعات الاقتصادية ووسائل تنفيذها.

١٠- الإشراف على طرق رعاية مصالح الدولة في الخارج، وعلى وسائل العناية بعلاقاتها الدولية وشؤونها الخارجية.

١١- إعداد تقرير في أول كل سنة مالية، يتضمن عرضاً تفصيلياً للأعمال الهامة التي أنجزت داخليا وخارجيا، مقرونا بخطة ترسم لأفضل الوسائل الكفيلة بتحقيق النهضة الشاملة للدولة وتوفير أسباب تقدمها ورخائها، وتثبيت أمنها واستقرارها، وفقا للمبادئ الجوهرية الموجهة لسياسة الدولة المنصوص عليها في هذا الدستور، ويرفع هذا التقرير للأمير لإقراره.

١٢- أية اختصاصات أخرى يخولها له هذا الدستور أو القانون.

#### المادة (١٢٢)

على الوزراء تنفيذ السياسة العامة للحكومة كل في حدود اختصاصه، وللأمير ان يطلب من رئيس مجلس الوزراء ومن الوزراء تقديم تقارير عن أي شأن من الشؤون التي تنخل في اختصاصاتهم.

#### المادة (١٢٣)

رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسؤولون بالتضامن أمام الأمير عن تنفيذ السياسة العامة للحكومة، وكل منهم مسؤول مسؤولية فردية أمام الأمير عن أداء واجباته وممارسة صلاحياته.

#### المادة (١٢٤)

يعين القانون مرتبات رئيس مجلس الوزراء والوزراء، وتسري في شأن رئيس مجلس الوزراء سائر الأحكام الخاصة بالوزراء ما لم يرد نص على خلاف ذلك.

#### المادة (١٢٥)

يتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسة جلسات المجلس، وإدارة مناقشاته، ويشرف على تنسيق العمل بين الوزارات المختلفة تحقيقاً لوحدة الأجهزة الحكومية وتكامل نشاطها، ويوقع، باسم مجلس الوزراء ونياية عنه، للقرارات التي يصدرها المجلس، ويرفع إلى الأمير قرارات المجلس المتعلقة بالشؤون التي يصدر بتحديددها قرار أميرى للتصديق عليها وإصدارها وفقاً لأحكام هذا الدستور.

#### المادة (١٢٦)

تكون لاجتماعات مجلس الوزراء صحيحة بحضور اغلبيه اعضائه على ان يكون من بينهم الرئيس او نائبه، ومدلولات للمجلس سرية، وتصدر قراراته بموافقة اغلبيه الاعضاء الحاضرين، وعند تساوي الاصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس وتلتزم الاقلية برأي الاغلبية.

#### المادة (١٢٧)

يضع مجلس الوزراء لائحته الداخلية لتنظيم اعماله وتكون له امانة عامة تعاونه على اداء مهامه.

#### المادة (١٢٨)

على الوزراء اثناء توليهم مناصبهم ان يستهدفوا في سلوكهم مصالح الوطن، والا يستغلوا مناصبهم الرسمية بأية صورة كانت لفائدتهم، او لفائدة من تصلحة بهم علاقة خاصة. ويحدد القانون الاعمال المحظورة على الوزراء والافعال التي تقع منهم اثناء توليهم مناصبهم وتستوجب مساءلتهم، كما يحدد طريقة هذه المساءلة.

#### الفصل الخامس: السلطة القضائية

#### المادة (١٢٩)

سيادة القانون اساس الحكم في الدولة. وشرف القضاء ونزاهة القضاة وعدلهم ضمان للحقوق والحريات.

#### المادة (١٣٠)

السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف انواعها ودرجاتها، وتصدر احكامها وفق القانون.

#### المادة (١٣١)

القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية جهة للتدخل في القضايا او في سير العدالة.

#### المادة (١٣٢)

يرتب القانون المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجتها، ويبين صلاحياتها واختصاصاتها، ويقتصر اختصاص المحاكم العسكرية، في غير حالة الأحكام العرفية، على الجرائم العسكرية التي تقع من أفراد القوات المسلحة وقوات الأمن، وذلك في الحدود التي يقرها القانون.

#### المادة (١٣٣)

جلسات المحاكم علنية إلا إذا قررت المحكمة جعلها سرية مراعاة للنظام العام أو الآداب العامة، وفي جميع الأحوال يكون النطق بالحكم في جلسة علنية.

#### المادة (١٣٤)

القضاة غير قابلين للعزل إلا في الحالات التي يحددها القانون، كما يحدد القانون الأحكام الخاصة بهم وينظم معاملتهم تأديبياً.

#### المادة (١٣٥)

التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ويبين القانون إجراءات وأوضاع ممارسة هذا الحق.

#### المادة (١٣٦)

تتولى النيابة العامة الدعوى العمومية باسم المجتمع، وتشرف على شؤون الضبط القضائي وتسهر على تطبيق القوانين الجنائية، ويرتب القانون هذه الهيئة وينظم اختصاصاتها ويبين الشروط والضمانات الخاصة بمن يولون وظائفها.

#### المادة (١٣٧)

يكون للقضاء مجلس أعلى يشرف على حسن سير العمل في المحاكم والأجهزة المعاونة لها، ويبين القانون تشكيله وصلاحياته واختصاصاته.

#### المادة (١٣٨)

يحدد القانون الجهة المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية ويبين نظامها وكيفية ممارستها لعملها.

### المادة (١٣٩)

ينظم القانون طريقة للبت في الخلاف على الاختصاص بين جهات القضاء وفي تنازع الأحكام.

### المادة (١٤٠)

يعين القانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح، ويبين صلاحيتها وكيفية الطعن والاجراءات التي تتبع أمامها، كما يبين للقانون آثار الحكم بعدم الدستورية

### الباب الخامس

### الأحكام الختامية

### المادة (١٤١)

يصدر الأمير هذا الدستور ويعمل به من اليوم التالي لتاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

### المادة (١٤٢)

تتشر القوانين بعد المصادقة عليها وإصدارها في الجريدة الرسمية، وذلك خلال أسبوعين من تاريخ صدورهما ويعمل بها بعد شهر من تاريخ نشرها، ما لم ينص على تاريخ آخر في القانون ذاته.

### المادة (١٤٣)

يبقى صحيحا ونافذا ما قرره القوانين واللوائح الصادرة قبل العمل بهذا الدستور ما لم يجر تعديلها وفقا لأحكامه، ولا يترتب على العمل بالدستور الإخلال بأحكام المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تكون للدولة طرفا فيها.

### المادة (١٤٤)

لكل من الأمير ولثلاث أعضاء مجلس الشورى حق طلب تعديل مادة أو أكثر من هذا الدستور، فإذا ولقت أغلبية أعضاء المجلس على التعديل من حيث المبدأ ناقشه المجلس مادة مادة. ويشترط لإقرار التعديل موافقة ثلثي أعضاء المجلس، ولا يسري التعديل إلا بعد تصديق الأمير عليه ونشره في الجريدة الرسمية.

وإذا رفض اقتراح طلب التعديل من حيث المبدأ أو من حيث الموضوع فلا يجوز عرضه من جديد قبل مضي سنة على هذا الرفض.

#### المادة (١٤٥)

الأحكام الخاصة بحكم الدولة ووراثته لا يجوز طلب تعديلها.

#### المادة (١٤٦)

الأحكام الخاصة بالحقوق والحريات العامة لا يجوز طلب تعديلها إلا في الحدود التي يكون الغرض منها منح مزيد من الحقوق والضمانات لصالح المواطن.

#### المادة (١٤٧)

لختصاصات الأمير المبينة في هذا الدستور لا يجوز طلب تعديلها في فترة النيابة عنه.

#### المادة (١٤٨)

لا يجوز طلب تعديل أي من مواد هذا الدستور قبل مضي عشر سنوات من تاريخ العمل به.

#### المادة (١٤٩)

لا يجوز تعطيل أي حكم من أحكام هذا الدستور إلا أثناء فترة سريان الأحكام العرفية وفي الحدود التي يبينها القانون، غير أنه لا يجوز تعطيل انعقاد مجلس الشورى أو للمماس بحصانة أعضائه خلال هذه الفترة.

#### المادة (١٥٠)

يلغى النظام الأساسي المؤقت المعدل المعمول به في الدولة والصادر في ١٩٧٢/٤/١٩ وتبقى سارية الأحكام الخاصة بمجلس الشورى الحالي إلى أن يتم انتخاب مجلس الشورى الجديد.

أمير دولة قطر



## نبذة عن السيرة الذاتية

— حصل الدكتور حسين محمد البحرانة على درجة الدكتوراه في القانون الدولي العام من جامعة كيمبردج بإنجلترا.

— وكان قد حصل على دبلوم في دراسة القانون الدولي العام من أكاديمية لاهاي للقانون الدولي بعد أن حصل على الدبلوم العالي في القانون من جامعة لندن.

— كما حصل على درجة المحاماة في القانون الإنجليزي (باريستر) من كلية إنكولنز "لن" بإنجلترا.

— وكان الدكتور حسين البحرانة قد درس الحقوق بدلية في كلية الحقوق ببغداد حيث حصل على الاجازة (الليسانس) في الحقوق.

— الدكتور حسين البحرانة هو عضو منتخب في "لجنة القانون الدولي" التابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة منذ سنة ١٩٨٧ وحتى سنة ٢٠٠٦ حيث تكرر انتخابه من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة لاربعة دورات متعاقبة، إذ تنتهي الدورة الحالية في سنة ٢٠٠٦.

— كما انه عضو منتخب في مجلس ادارة المجلس الدولي للتحكيم التجاري منذ سنة ١٩٩٤.

— وهو ايضا عضو في محكمة التحكيم التجاري الدولية التابعة لغرفة التجارة الدولية ومقرها في باريس.

— عمل الدكتور حسين البحرانة مستشاراً قانونياً في كل من وزارة الخارجية الكويتية وشركة ارامكو بالظهران خلال الستينات.

— وقد التحق بدائرة الشؤون الخارجية في البحرين قبل الاستقلال كمستشار قانوني وذلك في عام ١٩٦٩. ثم عين فيما بعد مستشاراً وعضواً في مجلس الدولة في عام ١٩٧٠. وبعد الاستقلال في عام ١٩٧١، عيّن وزير دولة للشؤون القانونية بعد تشكيل اول وزارة في تاريخ البحرين السياسي. وقد استمر في هذا المنصب حتى منتصف يونيه عام

١٩٩٥ حين اُحيل للتقاعد مع بعض الوزراء الآخرين بعد التشكيل الوزاري الجديد في ذلك العام.

— وبصفة الباحث وزيراً للشئون القانونية ومستشاراً للدولة خلال مدة ٢٥ سنة (من سنة ١٩٧٠-١٩٩٥)، فقد اسهم، بهذه الصفة، في وضع التشريعات المدنية الحديثة للدولة وتقديم الاستشارات والاعمال القانونية الاخرى لها.

— وباعتباره وكيلاً لحكومة دولة البحرين أمام محكمة العدل الدولية بلاهاي في قضية الخلاف الاقليمي بين دولتي البحرين وقطر بشأن قضية جزر حوار والحدود البحرية، ترفع الدكتور حسين البحرانة كمحام في القانون الدولي، امام هذه المحكمة خلال الفترة ١٩٩١-١٩٩٤، ممثلاً دولة البحرين في هذا الخلاف.

— كما كان الباحث عضواً بارزاً في اللجنة الوزارية الرباعية المكلفة بمساعدة الخبير الدستوري الدكتور عثمان خليل عثمان ، بمهمة اعداد مسودة دستور سنة ١٩٧٣.

— وللباحث مؤلفات وابحث باللغتين العربية والانجليزية عن الاوضاع الدولية والدستورية والدعوى الاقليمية والحدود البحرية لدول الخليج العربية. وباعتباره محكماً دولياً في القانون التجاري، شارك الباحث في النظر في قضايا تحكيمية سواء باعتباره عضواً في هيئة التحكيم، او باعتباره رئيساً لها. كما توجد للباحث محاضرات وابحث في قضايا التحكيم التجاري الدولي.





## هذا الكتاب

يتضمن كتاب الدكتور حسين محمد البحارنة، دراسة مقتضبة للتاريخ السياسي والدستوري لدول الخليج العربية التي شملها نظام الحماية البريطانية، او التي كانت تحت النفوذ البريطاني في السابق. وتتكون حصرا من إمارة الكويت والإمارات العربية المتحدة وإمارة قطر ومملكة البحرين وسلطنة عمان، وذلك مع التركيز اساسا على المقارنة بين النظام الدستوري والقضائي في كل من مملكة البحرين ودولة قطر في ظل دستور مملكة البحرين لسنة ٢٠٠٢، والدستور الدائم لدولة قطر لسنة ٢٠٠٤.

وغرض هذه الدراسة هو التركيز على انظمة الحكم في بعض دول الخليج التي تطورت نحو الاخذ بأنظمة الحكم الدستوري الديمقراطي القائمة على اساس مبدأ فصل السلطات، واستقلالها عن بعضها البعض، مع تعاونها، وكذلك على اساس مبدأ إنشاء مجالس تشريعية منتخبة من الشعب بإعتباره مصدر السلطات جميعا.

ويخلص الكاتب من خلال استعراضه للمجالس التشريعية لهذه الإمارات الى انه لا يوجد إلا مجلسين هما الاقرب الى المجالس المنتخبة مباشرة من الشعب ويملك احد هذين المجلسين وهو مجلس الامة الكويتي سلطة تشريعية ورقابية حقيقية نسبيا، وفقا لدستور العام ١٩٦٢. بينما كان يملك الآخر وهو المجلس الوطني البحريني القديم سلطة تشريعية ورقابية مشابهة لمجلس الامة الكويتي، وفقا لدستور العام ١٩٧٢.

يتكون الكتاب من بابين اساسيين: يتضمن الاول التطورات السياسية والدستورية في دول الخليج العربية، فيما يشتمل الثاني على تطور الاوضاع الدستورية والقضائية في كل من مملكة البحرين ودولة قطر.

إن هذا الكتاب يقدم فائدة هامة للقارئ العربي عامة، وللمحامين والقضاة المهتمين بالدراسات الدستورية، خاصة.

## دار الكنوز الأدبية

بيروت - لبنان - تليفاكس : ٠١/٧٣٩٩٩٦

ص.ب. ١١/٧٢٦٦

Bibliotheca Alexandrina  
0594295

